

# Les Commissions administratives à caractère juridictionnel

---

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*Présentée et soutenue le 6 Décembre 1938, à 14 heures*

PAR

**Pierre ARNAUD**

---

JURY { *Président : M. LAFERRIÈRE, professeur*  
Suffragants { MM. ROLLAND } *professeurs*  
MESTRE }

---

IMPRIMERIE ARTISTIQUE MODERNE  
A. LAPIED

24, rue Monsieur-le-Prince, VI<sup>e</sup>

---

1938



**THÈSE**  
**POUR LE DOCTORAT**



# Les Commissions administratives à caractère juridictionnel

---

THÈSE POUR LE DOCTORAT

*Présentée et soutenue le 6 Décembre 1938, à 14 heures*

PAR

**Pierre ARNAUD**

---

JURY { *Président : M. LAFERRIÈRE, professeur*  
          { *Suffragants { MM. ROLLAND } professeurs*  
                          { MESTRE }

---

IMPRIMERIE ARTISTIQUE MODERNE

A. LAPIED

24, rue Monsieur-le-Prince, VI<sup>e</sup>

---

1938

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



## AVANT-PROPOS

---

Notre ambition, en étudiant au point de vue de leur nature, les diverses « commissions » contentieuses du Droit public français, n'est pas d'avoir découvert une matière neuve.

Il n'est que de feuilleter les collections du *Recueil Sirey* ou de la *Revue de Droit Public* pour mesurer l'intérêt qu'elle a toujours présenté pour les plus savants dissertateurs du Droit administratif. Mais si chacune de ces études a le mérite d'éclairer d'un jour parfois définitif une partie, une face de la question (1), leur accumulation forme une masse incomplète, vague, souvent contradictoire, et le moment nous a semblé venu de reprendre le problème dans son ensemble et par sa base. Nous nous sommes efforcés de découvrir, dans la loi comme dans la jurisprudence, des faits. Les ayant trouvés, en très grand nombre, nous avons choisi les plus caracté-

(1) On trouvera toutefois un examen d'ensemble de notre problème dans un article de M. J. Laferrière. *Revue de Droit Public* 1921 p. 133 s.

ristiques. Nous les avons classés, ordonnés, pour les exposer le plus clairement possible. Ensuite, nous avons tenté de les ramasser en quelques principes généraux, sans nous dissimuler combien ces principes sont vagues, incertains, et montrent des fissures par lesquelles, comme l'eau d'un vase fêlé, les réalités s'échappent de toutes parts.

Nous n'indiquerons que d'un mot la position de notre problème dans l'ensemble du contentieux administratif. Nous n'étudierons pas comment, historiquement, deux recours se sont formés contre les décisions administratives, comment celles-ci se sont, de ce fait, trouvées réparties en deux catégories : actes administratifs proprement dits, et actes juridictionnels ; quelles ont été les étapes de cette distinction progressive, et quel est l'état actuel de la question. Cet exposé théorique a été déjà maintes fois fait et nous ne pensons pas qu'il soit à refaire.

Précisons enfin, pour dissiper toute équivoque sur le contenu de ce travail, que notre intention est d'étudier moins « les » Commissions administratives, en particulier, que « la » Commission administrative en général, en tant qu'institution originale de notre droit administratif. Il existe de nombreuses règles et discussions touchant les détails d'organisation et de fonctionnement de chaque Commission. Nous n'avons indiqué ces détails, et le plus souvent par simple allusion, que dans la mesure où ils sont indispensables à la solution de notre pro-

blème, et nous sommes attachés spécialement aux traits caractéristiques communs à tous ces organismes. Pour les autres, on pourra se reporter utilement aux nombreux ouvrages spéciaux qu'ils ont inspirés.



# Introduction

---

1. Pour exécuter sa mission, qui est d'assurer au mieux de l'intérêt général le fonctionnement des Services Publics, l'Etat doit faire appel à une prérogative de Puissance Publique : prendre des décisions exécutoires.

Mais ces décisions ne sont pas arbitraires. Sous un régime d' « état de droit » elles ne peuvent être fondées que sur la loi, qui seule, expression de la volonté générale, a le pouvoir de fixer une limite à la liberté de l'homme.

Pour que cette suprématie de la loi soit effective, il faut qu'il y ait un contrôle, une autorité chargée d'examiner les décisions qui lui sont déférées et de vérifier qu'elles sont conformes au droit. Cette autorité est-elle, théoriquement, un pouvoir au sens propre du mot ? On en a beaucoup discuté sans finalement pouvoir apporter une certitude. En tous cas, il existe dans notre droit positif actuel, une autorité qui surveille les actes de la puissance publique, et dont les décisions, en droit comme en fait, s'imposent à celle-ci.

2. Cette autorité de surveillance est représentée par différentes assemblées, dont les principales sont le Conseil d'Etat et le Conseil de Préfecture. Toute personne qui se croit atteinte dans les droits qu'elle tient de la loi peut leur déférer l'acte qu'elle accuse de léser ces droits : c'est le recours contentieux.

Mais avant d'en venir à cette extrémité, cette personne peut essayer de faire revenir la puissance publique sur sa décision, en s'adressant soit au fonctionnaire lui-même qui a rendu celle-ci, soit au supérieur de ce dernier : c'est le recours gracieux et le recours hiérarchique.

Une pareille distinction existe en droit civil, et elle n'a jamais causé de difficulté. Le serviteur de mon voisin prétend m'interdire l'exercice d'une servitude que je crois m'appartenir. Je m'adresse d'abord, par la voie amiable, à mon voisin lui-même, en le priant de modifier la décision de son préposé. S'il s'y refuse, je saisis alors l'autorité judiciaire : c'est celle-ci qui nous départagera.

3. Rien de plus simple, et il serait heureux qu'il pût en être de même en droit administratif. Malheureusement, ici, la question se trouve obscurcie, par le fait que « le particulier ne peut s'adresser qu'à l'administration elle-même, soit à l'administration active statuant par voie gracieuse et hiérarchique, soit à l'administration délibérante statuant au contentieux » (1). La puissance publique joue les deux rôles de juge et de partie. Comment différencier ces deux activités ?

4. Il serait facile de le faire si dans notre droit, les deux séries d'organes, chargés les uns d'examiner les recours hiérarchiquement et amiablement, les autres de trancher définitivement la question litigieuse en qualité de juges, se trouvaient séparées. On sait qu'il n'en

(1) Jacquelin « Les Principes dominants du Contentieux administratif », Giard 1899, p. 113.

est rien. Ceux qui ont construit notre organisation administrative ne distinguaient pas comme nous. Henrion de Pansey estimait qu' « on administre de deux manières : par des ordonnances en forme de loi et par des décisions en forme de jugement » (1). Portalis n'était pas moins net lorsque, parlant à la Chambre des Pairs, il disait : « L'administration ne cesse pas d'administrer, même quand elle statue sur des matières contentieuses... la décision des matières contentieuses administratives appartient au Gouvernement, il ne saurait la déléguer sans abdiquer ; le Conseil d'Etat est l'instrument dont il se sert pour la rendre, mais c'est en définitive le Gouvernement seul qui la rend » (2). Cette confusion des fonctions entraîna naturellement la confusion des organes, et les rôles d'administrateur et de juge furent confiés aux mêmes conseils et aux mêmes hommes. Si une séparation se fait peu à peu, encore est-elle loin d'être achevée ; il existe de très nombreux organismes qui tantôt jugent, tantôt administrent ; il en est d'autres dont on ne sait au juste ce qu'ils font. Le problème de la nature de leurs décisions s'est posé dès que les fonctions administrative et juridictionnelle ont été théoriquement différenciées. Il a suscité de nombreuses discussions.

5. Un des aspects les plus fameux en fut la vieille controverse, aujourd'hui tranchée et, semble-t-il, défini-

(1) « De l'autorité Judiciaire », t. 2, chap. XI, 3<sup>e</sup> éd. 1829.

(2) Rapport sur le projet de loi modifiant le Conseil d'Etat. Moniteur Officiel du 26 janvier 1834.

tivement, au sujet des pouvoirs juridictionnels des Ministres. Avant d'intenter devant le Conseil d'Etat un recours pour excès de pouvoirs, l'intéressé doit avoir vu sa prétention repoussée par une décision du Ministre. On se demanda longtemps si le ministre rendait cette décision comme un administrateur, partie au litige futur, ou comme juge de premier degré. L'arrêt Cadot mit fin au débat en décidant que le ministre était dans ce cas administrateur. D'autres arrêts, allant plus loin, décidèrent que même dans le cas où la loi confère expressément au ministre le droit de « juger », ce dernier ne faisait que donner son opinion, l'opinion de l'administration, et non juger au sens étroit du terme.

6. Mais au moment où la controverse était tranchée sur ce point important, elle renaissait sur un autre terrain.

Les fonctionnaires et les corps constitués de l'ordre administratif, accaparés par les multiples activités qu'assume l'Etat moderne, par la foule de litiges, de conflits, de heurts d'intérêts, de discussions auxquels donne lieu chacune d'elles, se trouvent de plus en plus débordés. Le Conseil d'Etat en particulier, quoique rendant chaque année un nombre plus grand d'arrêts, ne peut cependant pas arriver à juger les recours sans un retard considérable. Dans ces conditions, à mesure que des lois accordaient aux citoyens de nouveaux droits, ou leur imposaient de nouveaux devoirs, il est devenu de moins en moins possible d'en confier le fonctionnement et le contentieux aux organes de droit commun. A la réorganisation d'un système administratif devenu insuf-

fisant, le législateur préféra une solution paresseuse et démagogique à la fois. Il créa sous le nom de « Comité », « Conseil », « Commission », parfois même « Tribunal » ou « Jury » (nous emploierons désormais le terme générique de « Commission ») une foule d'organismes chargés d'assurer l'exécution des dispositions nouvelles. Il réorganisait l'instruction publique et privée, créait des services d'assistance, établissait de nouveaux impôts, de nouvelles obligations civiques, des monopoles, décidait la revision de certains marchés ou le remembrement des propriétés dévastées par la guerre : chacune de ces nouveautés était accompagnée de la création de « commissions » chargées à la fois et, (fonction administrative) d'autoriser les ouvertures d'écoles, d'établir des listes d'assistance, de fixer le montant des contributions, de reconstituer les limites détruites, et (fonction contentieuse) de régler les litiges relatifs à ces opérations.

C'est à propos de ces Commissions statuant en matière contentieuse qu'a pu renaitre le problème de la distinction entre le recours administratif et le recours contentieux, entre la décision administrative et la décision juridictionnelle. « A la confusion de la fonction juridictionnelle avec la fonction active a succédé une confusion nouvelle : celle de la fonction juridictionnelle avec la fonction délibérative » (1). A la question du ministre-juge succède la question de la Commission juridiction.

(1) Jacquelin, « Evolution de la procédure administrative », Revue de Droit Public, 1903, t. 19, p. 372 s.

Telle Commission prévue par la loi, lorsqu'elle statue sur la réclamation d'un particulier, est-elle un organisme administratif dont la décision ne constitue en réalité que l'opinion de l'Administration sur le point litigieux ? Est-elle au contraire un organe juridictionnel dont la Décision représente la Vérité, dans l'établissement de laquelle l'homme a dû se faire aider d'une fiction (l'autorité de la chose jugée), mais dont chacun de nous conçoit dans son for intérieur l'existence supérieure ? C'est cet aspect nouveau d'une vieille controverse qui forme l'objet même de cette étude.

7. A cette première question : parmi les commissions existant actuellement, lesquelles sont, en droit positif, véritablement chargées de juger, s'en ajoute tout naturellement une autre : d'après quels caractères pourrons-nous déterminer la nature des Commissions qui viennent d'être créées ou qui le seront dans l'avenir ? Cette seconde question, à laquelle nous ne pouvons répondre qu'après l'examen des solutions particulières et concrètes, est plus importante que la première, car à côté de son intérêt pratique évident, elle se rattache directement au classique problème de la distinction de l'acte juridictionnel. C'est donc sur elle surtout que nous aurons à insister.

8. Délimitons dès à présent l'objet de nos recherches.

a) Nous ne traiterons que des conflits opposant les particuliers à l'Etat, puissance publique. Nous ne parlerons donc pas d'organismes chargés de régler les conflits, semblables aux conflits privés, entre les Compagnies de chemin de fer et leur personnel (loi du 29 oc-

tobre 1921 (1), art. 12, C.E. 10 juillet 1931 Chemins de fer de l'Est S. 1931-3-113. Note Jèze dans R.D.P. 1931, p. 773; C.E. 7 juillet 1933 Fédération générale des mécaniciens S. 1933-3-94) entre les caisses d'assurances sociales et leurs assujettis ou cocontractants (2) (C.E. 29 juin 1934 Le Travail, p. 745; 7 juin 1935, Syndicat des Médecins de la Haute-Savoie, p. 666), etc...

b) Nous ne traiterons en détail que des organismes existant actuellement. Examiner à notre point de vue ceux qui ont existé autrefois nécessiterait une étude complète, spéciale et détaillée, des conceptions du droit administratif de l'époque. Et celles-ci étant souvent très floues et ayant pour la plupart beaucoup perdu de leur autorité, la solution qui fut donnée aux anciens problèmes ne nous aiderait pas pour la solution des problèmes présents.

c) Notre sujet propre est l'étude des organismes dont la nature est contestable et contestée. Néanmoins, nous serons obligés de parler aussi de ceux dont la nature est unanimement reconnue sans difficulté. Car si notre première question est vis-à-vis d'eux résolue, ils nous seront très utiles pour fournir notre réponse à la seconde.

9. Le champ de nos investigations se trouvant ainsi limité, nous pouvons y pénétrer. Mais avant de nous livrer à notre examen juridique, il convient d'en préciser la matière et de donner les détails indispensables sur le rôle et la composition de nos Commissions. Ce sera l'objet de notre première partie.

(1) D. P. 1923. 4. 231.

(2) Pour les Commissions spéciales existant dans cette matière en Alsace-Lorraine, et qui sont des juridictions, voir C.E. 12 juillet 1929. Leroux p. 710.



## PREMIERE PARTIE

---

# Les « Commissions » vues du dehors

---

### ETUDE DESCRIPTIVE

10. La création et le développement des « Commissions-Juridictions » se rattachent depuis leur origine à trois buts principaux :

1° Décharger les juridictions ordinaires de nombreuses contestations, de caractère souvent temporaire, qui les auraient embouteillées ;

2° Assurer le règne des compétences en confiant à des spécialistes le jugement de questions complexes ou exigeant des connaissances techniques particulières. « Personne ne doute, écrivait-on à propos d'une de ces Commissions, des lumières ni de l'impartialité des magistrats ; mais pour apprécier des éléments aussi spéciaux et aussi nombreux que ceux qui concourent à la valeur d'un canal, il faut des hommes ayant des connaissances et presque des habitudes spéciales » (1).

3° Apporter, tant aux Justiciables qu'à l'Administration, en des matières touchant généralement un très grand nombre d'intéressés et le plus souvent grosses de conséquences pour le Trésor public, le maximum de garanties de « haute impartialité » en leur remettant une part de la décision (2) ; en même temps fournir aux ad-

(1) Loi du 28 juillet 1860. Rapport de la Commission devant le Corps législatif Duvergier, p. 375.

(2) Loi du 18 juillet 1866 exposé des Motifs Duvergier, p. 404.

ministres une justice moins coûteuse, moins lointaine et plus familière.

11. Quelle que soit la valeur apparente de ces motifs, nous croyons que si les organismes juridictionnels ordinaires sont vraiment insuffisamment riches en personnel, insuffisamment compétents, et de plus partiiaux, coûteux et incommodes, il eût peut-être mieux valu les refondre pour remédier à ces vices que leur adjoindre tout un fatras de constructions annexes, aussi confuses qu'inharmonieuses, comme on l'a fait en créant le régime actuel, régime improvisé, peu cohérent, en perpétuelle gestation (1), compliqué et incertain, indigne en un mot d'un Etat. anciennement policé comme le nôtre (2). (3).

Quoi qu'il en soit, ces Commissions existent, si critiquables qu'elles puissent être, et elles doivent être étudiées avec d'autant plus de soin qu'elles s'écartent da-

(1) Ainsi, et ce n'est qu'un exemple, nous avons compté pour le seul contentieux des dommages de guerre dix lois de 1919 à 1933. Si on y ajoute un nombre encore plus considérable de décrets, arrêtés, circulaires, instructions, on peut juger de la difficulté de cette matière.

(2) La lecture des travaux préparatoires de beaucoup de lois récentes est significative ; qu'ils soient menés précipitamment, ou au contraire avec lenteur (comme ceux de la loi sur l'assistance privée, dont le projet déposé le 21 octobre 1902, n'aboutit, après une procédure « d'urgence » devant le Sénat, que le 14 janvier 1933), le législateur se préoccupe avant tout de ce que chaque organisation va coûter ou rapporter à l'Etat. Lorsqu'il s'agit de la justice, devoir primordial de ce dernier, ces considérations ne devraient-elles pas passer au dernier plan ?

(3) « En droit comme en architecture notre époque n'est plus aux Palais majestueux des vieilles cités royales, mais aux bâtisses innombrables des quartiers populeux des grandes villes ». (Emile Demontès et A. Jauffret. Préface au Code de Commerce annoté, Sirey 1936.)

vantage des règles idéales et traditionnelles de notre droit.

12. Si ce mouvement, que nous venons de regretter, s'accélère et se précipite de nos jours, il n'est cependant pas d'origine moderne. Dès le début de la Restauration, la loi du 10 mars 1818 (1) soumit les opérations de recrutement de l'armée au contrôle d'un Conseil de Revision cantonal composé principalement de représentants des organismes locaux ; la loi du 27 avril 1825 (2) créa une Commission chargée de liquider les indemnités allouées aux anciens Emigrés en réparation de la confiscation de leurs biens pendant la Révolution ; la loi du 30 avril 1826 (3) établit une autre commission chargée de liquider les indemnités dues aux anciens colons de Saint-Domingue, spoliés par une ordonnance royale de l'année précédente accordant à cette île son indépendance. Ces deux derniers organismes étaient composés selon le même type et comprenaient un certain nombre de fonctionnaires émanant des juridictions ordinaires ; conseillers d'Etat, conseillers maîtres à la Cour des Comptes, maîtres des requêtes au Conseil d'Etat. Sans difficulté, il a été reconnu par la jurisprudence que ces Commissions avaient un caractère juridictionnel et que leurs décisions étaient revêtues de l'autorité de la chose jugée : C. E. 19 août 1835, Lecourtois d'Héroudeville,

(1) Duv. 1816. 1818. p. 373.

(2) Duv. p. 155.

(3) Duv. p. 83.

p. 520 ; 22 juillet 1835, Garmichon, p. 486 (1). Elles présentent un certain nombre de particularités de procédure (nous n'en parlerons pas ici, les étudiant ailleurs) qui sont intéressantes, car nous les retrouverons appliquées à beaucoup d'autres Commissions.

Plus tard, le régime politique ayant changé, c'est à d'autres victimes qu'ont été attribuées des indemnités réparties par des Commissions : aux victimes de la Commune par la loi du 7 avril 1873 (2) ; aux victimes du Coup d'Etat du 2 Décembre par les lois des 30 juillet 1881 (3) et 7 août 1882 (4). Dans la loi de 1873, il s'agissait de « Commissions administratives présidées par le préfet de la Seine ». La loi de 1881 constitua des Commissions départementales composées du préfet, de membres du Conseil général et de membres élus par les intéressés ; les propositions de ces Commissions étaient soumises à une Commission générale composée du ministre de l'Intérieur et du sous-secrétaire d'Etat, de sénateurs, députés, hauts fonctionnaires, et qui statuait en dernier ressort dans les limites du crédit accordé par la loi.

Dans un autre ordre d'idées, nous rencontrons diverses lois ordonnant différents rachats par l'Etat de concessions ou d'offices : lois du 29 mai 1845 (5), puis du 28 juillet 1860 (6) visant les canaux de navigation ; loi du 18 juillet 1866 (7) visant les offices de courtiers en marchandises ; loi du 30 juillet 1880 (8) visant les ponts

(1) Cf. Laferrière. « Traité de la juridiction administrative ». T. II, p. 576.

(2) Duv. p. 118.

(3) D. P. 82. 4. 40.

(4) Duv. p. 356.

(5) Duv. p. 163.

(6) Duv. p. 370.

(7) Duv. p. 391.

(8) Duv. p. 419.

à péage. Tous ces rachats furent effectués contre versement d'indemnités, fixées par des Commissions spéciales comprenant en nombre égal des représentants de l'Administration, des délégués des intéressés, et des membres désignés par la réunion des précédents ou, à défaut, par le pouvoir judiciaire.

Tous ces organismes furent éphémères et nous ne voulons pas, nous l'avons dit, nous y attarder. Nous remarquons toutefois, dès les origines, deux catégories de « Commissions » :

les unes, de caractère temporaire, destinées à assurer le paiement d'indemnités extraordinaires ; elles doivent en général statuer non conformément au Droit, mais « comme un grand jury d'équité » (loi du 30 avril 1826, Travaux préparatoires, *Moniteur* 1826, p. 526) « dans leur conscience et comme un jury » (loi du 18 juillet 1866, exposé des Motifs, Duvergier, p. 401).

les autres, de caractère durable, participant régulièrement au service de la justice à propos d'un service public déterminé.

L'extension considérable du champ de l'activité de l'Etat, la nécessité de réparer tous les dégâts et dommages amenés par la guerre ont donné à l'une comme à l'autre de ces catégories un grand développement.

13. Mais il nous est impossible de faire une étude particulière, même sommaire, de tout ce qui depuis quarante ans, en France, a été baptisé « Conseil », « Commission » ou « Comité » par les lois, décrets et arrêtés

divers (1). Il nous faut dès à présent faire quelques éliminations.

Nous souvenant que le but de cette étude est de discuter de la nature juridictionnelle de ces organismes, nous éliminerons dès à présent tous ceux pour lesquels la question ne peut pas se poser.

1° Toutes les Commissions purement consultatives chargées de préparer par des avis les décisions des administrateurs actifs et qui ne font que conditionner celles-ci : Commissions en matière d'emplois réservés des lois du 30 janvier 1923, art. 4 (2) et du 18 juillet 1924, art. 10 (3) ; Commissions disciplinaires, même celles qui concernent les officiers et sous-officiers, à l'exception toutefois de celles qui concernent les membres de l'enseignement, qui prennent de véritables décisions (4).

2° Pour qu'il y ait contentieux, il faut qu'il y ait conflit, que se trouvent en présence deux affirmations contradictoires touchant un droit; ceci est essentiel. Ne sont pas contentieuses, sortent donc du cadre de notre

(1) Pour la seule année 1936 nous avons pu relever 88 textes créant, organisant ou modifiant de tels organismes.

(2) B.L.D. p. 76.

(3) B.L.D. p. 492.

(4) Les Conseils de l'Instruction Publique ne sont toutefois pas les seuls à rendre de véritables décisions disciplinaires. Il faut en rapprocher dans l'ordre judiciaire les pouvoirs de la Cour de Cassation sur les Magistrats et des Conseils de l'Ordre sur les Avocats. Signalons également le cas tout à fait particulier des fonctionnaires du cadre local d'Alsace et de Lorraine, sur lesquels le pouvoir disciplinaire est exercé par des Commissions créées par la loi allemande et maintenues par la loi française (loi du 11 février 1927 B.L.D. p. 79) auxquelles la jurisprudence reconnaît un caractère juridictionnel (C.E. 10 décembre 1937, Ebelmann). Pour les Commissions disciplinaires des Officiers et Sous-officiers cf. C.E. 15 décembre 1911, Bergey, p. 1192.)

exposé, la Commission chargée par la loi du 21 avril 1906 de dresser la liste des propriétés foncières dont la conservation peut avoir un intérêt général artistique ou pittoresque (1) ; les Commissions d'examens de tous ordres ; les Commissions de classement aux emplois réservés créés par les lois des 15 juillet 1889 (2) et 21 mars 1905 (3) ; la Commission créée par la loi du 31 mars 1903, art. 84 et suivants (4) ; la Commission, relevant de la Commission Permanente du Conseil Supérieur de l'Enseignement technique et chargée par la loi du 10 juillet 1934, art. 3 et 4 de dresser la liste des Ecoles privées admises à délivrer des diplômes d'ingénieur, et d'autoriser provisoirement à porter ce titre les élèves des écoles privées disparues (5). Toutefois de nombreux

(1) Duv. p. 256.

(2) Duv. p. 440.

(3) Duv. p. 133.

(4) Duv. p. 136 ; la loi du 31 mars 1903 créant une série d'avantages spéciaux à certaines catégories de vieux ouvriers mineurs, établit que tout ouvrier voulant bénéficier de ces dispositions devrait en faire la déclaration chaque année au maire de sa commune qui instruirait la demande et la transmettrait à une Commission administrative présidée par le Préfet ou son délégué (art. 89). Le Commissaire du Gouvernement Teissier dans ses conclusions sous C.E. 3 août 1904 Bienvenu reproduites dans S. 1904-3-135 écrit (sans le justifier du reste par aucun argument) que cette dernière Commission a « un véritable caractère juridictionnel ». Nous ne le croyons pas, d'abord parce qu'elle statue en l'absence de toute contestation contentieuse ; ensuite parce qu'elle peut, dit le Commissaire du Gouvernement, rendre non seulement des décisions d'acceptation ou de rejet, mais encore d'ajournement pour insuffisance de justification, ce qui équivaut à ne pas statuer. Or il est de règle en France qu'un organe juridictionnel ne peut sous quelque prétexte que ce soit refuser de statuer (cf infra n° 99).

En dehors de toute indication expresse de la loi il ne nous paraît donc pas possible de considérer cette Commission comme une juridiction. Remarquons du reste que l'arrêt Bienvenu n'a pas pris explicitement position.

(5) B.L.D. p. 444.

ses Commissions ne sont pas contentieuses que nous étudierons cependant, car elles se trouvent à la base d'une organisation contentieuse autonome : ainsi, en matière de Bénéfices de Guerre, de Classement des Etablissements de luxe, de Reconstitution foncière, etc.

3° Puisqu'enfin il semble bien établi en jurisprudence (C. E. 2 juin 1911, Pressensé S. 1913-3-14) que seule la loi peut créer une juridiction, nous nous bornerons à l'examen des Commissions créées par des lois, ou par ces décrets pris dans des matières réservées à la loi et que l'on nomme décrets-lois (1).

Notre matière ainsi dégagée, nous pouvons énumérer les Commissions qui font l'objet de notre étude, et indiquer ce qu'il est indispensable de connaître de leur aspect extérieur.

(1) Comme aucune règle ne va sans exception, remarquons que le Conseil d'Etat reconnaît explicitement un caractère juridictionnel aux Conseils d'Administration des Compagnies de Sapeurs pompiers statuant en matière disciplinaire (C.E. 5 février 1915 Emoy p. 10) tels qu'ils ont été organisés par le décret du 10 novembre 1903, art. 21 et 28 s. (Duv. p. 454) règlement d'administration publique pris en application de la loi du 25 août 1871 supprimant la garde Nationale. Cette décision s'explique-t-elle par une survivance de la théorie du règlement d'administration publique « délégation » du législateur ? Le Conseil d'Etat ne semble pas s'être posé la question.

(Un décret du 13 août 1925 (B.L.D. p. 578) lui-même modifié par le décret du 30 novembre 1928 (B.L.D. p. 764), a remplacé le décret de 1903. Une Commission d'Appel a été créée. Ces textes n'ont pas, semble-t-il, modifié la position du problème.)

## SECTION I

### COMMISSIONS PARTICIPANT DE FAÇON REGULIERE ET DURABLE A UN SERVICE ORGANISE

#### 1° Les Institutions d'Assistance.

#### L'ASSISTANCE PUBLIQUE

14. Le bénéfice de l'Assistance Publique a été accordé par quatre lois successives aux malades : loi du 15 juillet 1893 (1) ; aux vieillards, infirmes et incurables : loi du 14 juillet 1905 (2) ; aux femmes en couches : loi du 17 juin 1913 (3) ; et aux familles nombreuses : loi du 14 juillet 1913 (4). Ces lois avaient institué deux organisations parallèles. La loi du 28 février 1934, art. 55 et suivants (5), puis un Décret-loi du 30 octobre 1935 (6) sont venus unifier complètement la matière. La législation d'avant 1935 appartient donc au passé. Néanmoins elle a suscité tant de controverses touchant à notre sujet qu'il convient de la rappeler.

##### A. — Avant 1935.

15. Pour statuer sur l'admission des indigents au bénéfice des quatre lois d'assistance, existaient côte à côte deux régimes différents.

(1) Duv. p. 351. D.P. 1894-4-22.

(2) Duv. p. 453. D.P. 1906-4-125.

(3) Duv. p. 530. D.P. 1913-4-84.

(4) Duv. p. 536. D.P. 1915-4-81.

(5) B.L.D. p. 81. D.P. 1934-4-403.

(6) B.L.D. p. 1032. D.P. 1935-4-514, décret dit « prévoyant l'unification et la simplification des barèmes en vigueur pour l'application des lois d'assistance ».

1° *Régime des lois des 15 juillet 1893 et 17 juin 1913.*  
Les intéressés adressaient leur demande à un « Bureau d'Assistance » existant dans chaque commune. Ce dernier établissait une liste provisoire des admis un mois avant la séance du Conseil municipal qui établissait la liste définitive en séance secrète (ce secret est de règle en matière d'assistance ; il convient en effet de faire un examen sérieux de la situation pécuniaire des demandeurs, et il serait à craindre que cet examen, s'il était public, ne serve de pâture à la malignité publique et ne décourage les « pauvres honteux »). Tout habitant de la commune pouvait former un recours dans les 20 jours devant une Commission cantonale composée du sous-préfet, d'un conseiller général, d'un conseiller d'arrondissement et du juge de paix du canton. Cette Commission statuait souverainement.

2° *Régime des lois des 14 juillet 1905 et 14 juillet 1913:*  
le système était analogue, mais plus complexe. Ici la Commission cantonale comprenait, en outre, des délégués du préfet, des Bureaux d'Assistance et des Sociétés de Secours mutuels du canton. De plus, les décisions de la Commission cantonale pouvaient être déférées à la Commission Centrale de l'Assistance Publique, composée de membres des Conseils Supérieurs de l'Assistance Publique et de la Mutualité. Le nombre de ces membres, qui était originairement de 17, avait été porté à 24 par une loi du 30 décembre 1908. Des règles spéciales étaient prévues pour les nécessiteux qui n'avaient qu'un domicile de secours départemental (la liste en était fixée par la Commission départementale du Conseil Général et

pouvait être modifiée par le Conseil Général lui-même) et ceux qui n'avaient qu'un domicile de secours national, qui s'adressaient directement à la Commission Centrale. Le Décret du 3 août 1909 (1) décidait que les Commissions devaient convoquer devant elles les parties, entendre leurs observations, et prononcer ensuite une décision motivée.

Dès l'origine, une controverse s'éleva entre les auteurs au sujet de la nature de toutes ces Commissions, controverse que justifiaient l'imprécision et le flottement de la jurisprudence. Alors que M. Berthélemy y voyait une « sorte de Tribunal » (2) M. Hauriou considérait les Commissions cantonale et centrale comme de simples organes administratifs (Notes sous C.E. 30 juin 1911, Directeur de l'Assistance Publique ; 24 novembre 1911, Albertini ; 17 mars 1913, commune de St-Jean-le-Vieux S. 1913-3-65 ; 25 juin 1920, préfet de la Savoie S. 1922-3-57 ; 28 novembre 1923, maire de Cherbourg S. 1925-3-57) ; il s'appuyait sur ce motif que les arrêts du Conseil d'Etat rendus tant contre les décisions de la Commission cantonale de la loi de 1893 (qui, dans sa pensée, était « de même espèce » que la Commission cantonale de la loi de 1905) que contre les décisions de la Commission centrale qualifiaient ce recours de « recours pour excès de pouvoir » (C.E. 12 mai 1905, commune de Portiragnes S. 1907-3-54 ; 19 juillet 1912, Braussard S. 1917-3-20). La jurisprudence s'affirmant n'a pas confirmé

(1) Duv. p. 444. D.P. 1909-4-119.

(2) « Traité de Droit Administratif » 13<sup>e</sup> édition, p. 1000.

cette déduction un peu trop purement verbale, à laquelle cependant son auteur ne cessa de se maintenir. Nous aurons l'occasion de montrer dans le courant de cette étude comment le Conseil d'Etat a fini par nommer expressément « juridiction » la Commission cantonale de la loi de 1893 que M. de Font-Réaulx considérait encore (1) comme un organe administratif. Et si sur les Commissions de la loi de 1905 il s'est exprimé moins explicitement, il n'en semble pas moins, d'après le nombre et la qualité des personnes admises à former un recours contre leurs décisions, qu'il fallait considérer la Commission Cantonale comme un organe administratif, et la Commission centrale comme un organe juridictionnel (cf. *infra* n° 144).

#### B. — Depuis 1935.

17. La procédure, unifiée partiellement en 1934, et totalement par le Décret du 30 octobre 1935, art. 6 et 7, est actuellement la suivante : Une demande est déposée par l'intéressé à la mairie. Le Bureau d'Assistance instruit les demandes et les renvoie, pour avis au Conseil municipal, et pour décision à une Commission canto-

(1) « Le Contrôle Juridictionnel du Conseil d'Etat ». Thèse Poitiers 1930 p. 112.

nale de cinq membres (1) qui se réunit au moins une fois par trimestre, le quorum nécessaire étant de trois membres.

Dans un délai de vingt jours de la décision de cet organisme, un recours peut être formé devant une Commission départementale, dite « d'appel », composée de sept membres (2), le quorum étant de cinq.

Enfin, dans un délai de deux mois, la décision de cette dernière Commission peut être déférée à la Commission centrale de l'Assistance Publique, qui est celle de la loi de 1905. Depuis un autre Décret-loi du 30 octobre 1935 (3) elle compte quarante membres répartis en cinq sections, chaque section se trouvant complétée par un fonctionnaire représentant le ministre des Finances. — Tous les recours dont il est question ici peuvent être « faits » par l'intéressé, le préfet, tout habitant ou contribuable de la commune, ainsi que par le ministre de la Santé Publique.

(1) Cette Commission comprend : « Le Juge de Paix du Siège de la Commission, Président ; deux fonctionnaires financiers désignés par le Préfet après avis des directeurs des services financiers du Département ; le Conseiller général du Canton, et pour les affaires de la Commune, le maire de la Commune intéressée.

Les maires peuvent se faire suppléer par un membre du Conseil Municipal ». (Décret du 30 octobre 1935, art. 6.)

(2) Cette Commission comprend : « Le Président du Tribunal du Siège, Président ; trois Conseillers généraux élus par le Conseil général ; trois fonctionnaires financiers du Département désignés par le Ministre des Finances. » (Décret du 30 octobre 1935, art. 7.)

(3) D.P. 1935-4-517.

18. La jurisprudence n'a pas encore, à notre connaissance, statué sur la nature juridique de ces dernières Commissions. Mais la Commission cantonale, simple organe de décision remplaçant le Conseil municipal, n'est certainement pas une juridiction. Pour la Commission départementale, il nous semble que l'admission de simples intéressés à former un recours contre ses décisions doit la faire considérer comme un organe administratif. Dans le silence de la loi, il nous paraît au contraire raisonnable de penser que contre les décisions de la Commission Centrale le Conseil d'Etat continuera à n'admettre les pourvois que des seules parties et traitera ainsi celle-ci comme une juridiction.

## LES ALLOCATIONS MILITAIRES

19. Elles ont été créées par la loi du 21 mars 1905, art. 22 (1) au profit des familles des jeunes gens appelés sous les drapeaux, et ont été soumises depuis cette date à bien des régimes différents.

D'après la loi de 1905 la demande, après avis motivé du Conseil municipal, était soumise à un Conseil qui se tenait deux fois par an au chef-lieu du département.

La loi du 7 août 1913 (2) remplaça ce Conseil par un Conseil cantonal dont les décisions étaient susceptibles d'appel devant le Tribunal civil.

(1) Duv. p. 134. D.P. 1905-4-41.

(2) Duv. p. 549.

La loi du 2 août 1914 créa (1) pour la durée de la guerre qui commençait une Commission cantonale, dont la composition devait (Circ. du 10 octobre 1914, J. O. 11 octobre) être « proche » de celles de la loi de 1913, et soumit l'appel de leurs décisions à une Commission d'arrondissement de cinq membres. La loi du 26 décembre 1914 art. 15 (2) plaça au sommet de cette hiérarchie une Commission Supérieure comprenant 31 membres (Décret du 31 décembre 1914 (3) répartis en cinq sections ; ce nombre fut bientôt porté à 50 (Décret du 18 février 1915 (4) puis à 100 (Décret du 20 mars 1915 (5), répartis en dix sections et cinquante sous-sections. Comme tout cela sentait la hâte et l'improvisation !

Si nous passons sur une Commission créée par le Décret du 2 janvier 1917 (6) qui était purement consultative, et sur la loi du 1<sup>er</sup> avril 1923 (7) qui reprenait en gros le système de 1913, nous arrivons à la loi du 31 mars 1928, art. 24 (8) définitive à ce jour sauf des modifications de détail.

Cette loi crée une procédure analogue à celle de la loi de 1905. La demande de l'intéressé est, après avis du Conseil municipal, transmise au préfet qui la soumet à un *Conseil départemental* composé du préfet, du direc-

(1) Lois Nouvelles 1914, p. 418.

(2) L.N. 1915 p. 46.

(3) L.N. 1915 p. 72.

(4) Duv. p. 45.

(5) Duv. p. 70.

(6) Duv. p. 6.

(7) B.L.D. p. 206.

(8) B.L.D. p. 248. D.P. 1929-4-65.

teur des Contributions directes, du trésorier-payeur général, de deux conseillers généraux et d'un conseiller d'arrondissement. Les détails sont fixés par un Décret du 27 mai 1928 (1) qui édicte notamment les conditions de quorum, et par une instruction de la même date (2) qui établit l'obligation pour la Commission de motiver sa décision (art. 26).

Les décisions de cette Commission sont depuis la loi du 24 août 1931 (3) soumises en « appel » à une « *Commission Supérieure des Allocations militaires* » composée, d'après le Décret du 29 décembre 1931 (4) d'un Conseiller d'Etat président, de parlementaires, de deux conseillers généraux du département de la Seine, des représentants de divers Conseils Supérieurs et ministères, de deux préfets, d'un fonctionnaire à la Préfecture de la Seine et du directeur des Allocations militaires au ministère de la Santé Publique. Il existe en outre un Commissaire du Gouvernement, qui est un chef de bureau du service des Allocations militaires au même ministère. La Commission est divisée en sections, qui statuent définitivement, sous réserve des cas où l'affaire est évoquée par le ministre ou la section elle-même devant l'Assemblée générale. La procédure est contradictoire et écrite, et la présence dans chaque sous-section de la moitié de ses membres est nécessaire pour la validité de ses délibérations.

(1) B.L.D. p. 506.

(2) B.L.D. p. 508.

(3) D.L.B. p. 392. D.P. 1932-4-17.

(4) B.L.D. p. 524. D.P. 1932-4-17.

20. Le Conseil départemental, statuant en dehors de tout litige, est certainement à notre avis un organe administratif ; en ce qui concerne la Commission Supérieure, la loi est muette sur sa nature, mais son organisation et sa procédure (caractère contradictoire, existence de rapporteurs ayant voix délibérative dans les affaires dont ils sont chargés), l'apparentent à une juridiction.

### L'ASSISTANCE PRIVEE

21. Un premier pas dans le contrôle de celle-ci avait été fait par la loi du 30 mai 1916, d'après laquelle les œuvres charitables de guerre désireuses de faire appel à la charité publique devaient auparavant recevoir l'autorisation du ministre de l'Intérieur sur l'avis d'une Commission départementale.

La loi du 14 janvier 1933 (1), plus générale, crée dans chaque département un « *Conseil de l'Assistance Publique et Privée* », comprenant 15 membres : le Préfet, le Premier Président de la Cour d'Appel ou le Président du Tribunal civil, 2 membres désignés par le Conseil général, 2 membres désignés par le préfet, 2 membres élus par les Commissions administratives des Etablissements publics d'Assistance des chef-lieux d'arrondissement. 3 membres élus par les présidents des œuvres de bienfaisance reconnues d'utilité publique, et 2 membres élus par les présidents des œuvres de bienfaisance déclarées du département.

(1) B.L.D. p. 19. D.P. 1934-4-81.

Outre ses attributions consultatives, ce Conseil est chargé :

— de statuer sur les recours exercés par le préfet contre les décisions des Conseils d'administration des œuvres de bienfaisance privant les pupilles du pécule à eux accordé par la loi ;

— de statuer sur la demande du préfet de fermeture de l'établissement en cas de désobéissance de celui-ci aux injonctions qui lui sont adressées. L'établissement ainsi fermé ne peut être ouvert de nouveau qu'avec l'autorisation du Conseil.

Les décisions du Conseil peuvent être déferées, dans le délai d'un mois pour les affaires de pécule, et dans le délai de huit jours pour les décisions de fermeture, par l'établissement visé devant la *Section permanente du Conseil Supérieur de l'Assistance Publique*, organisée par le Décret du 28 février 1919 (1) et qui comprend le Président et le Secrétaire général du Conseil Supérieur, des directeurs de ministère, des membres désignés par le ministre, et d'autres élus par le Conseil Supérieur lui-même dans son sein, avec au moins un certain nombre de représentants des Etablissements publics et privés d'assistance.

Un règlement d'administration publique qui devait intervenir dans les six mois de la loi et fut rendu seulement le 16 mars 1934 (2) vint préciser certains détails ; il fixe les modalités des élections aux Conseils départementaux (art. 13 à 21), la composition du Conseil Supé-

(1) B.L.D. p. 117.

(2) B.L.D. p. 127. D.P. 1934-491.

rieur de la Seine (art. 22), et crée à l'intérieur de chaque Conseil départemental une Commission permanente qui règle les affaires à elle renvoyées (qui ne peuvent être les conflits touchant à l'ouverture et à la fermeture des Etablissements charitables), sauf recours au Conseil lui-même.

22. Le Conseil départemental statue sur des matières contentieuses. Mais le grand nombre de ses membres, leur hétérogénéité, et surtout le fait qu'il comprend parmi ses membres le préfet partie dans les litiges exercés devant lui semblent en faire plutôt un organisme administratif.

Pour la Section permanente du Conseil Supérieur de l'Assistance Publique, sa décision (comme du reste celle du Conseil départemental), est entourée de suffisantes garanties de procédure ; et il semble bien résulter des travaux préparatoires de la loi que c'est à un organisme juridictionnel que l'on a eu l'intention de confier une décision aussi importante pour la liberté individuelle que la fermeture d'un établissement. Rien à notre sens ne s'oppose à ce qu'on reconnaisse à la Section permanente comme à la plupart des organismes du même genre un caractère juridictionnel.

Nous n'avons pu trouver dans la jurisprudence de décision sur ce point (1).

(1) L'annotateur de la loi au recueil Dalloz (D.P. 1934-4-81), M. René Martin, auditeur au Conseil d'Etat, écrit sous l'art. 16 : « Nous ne doutons pas qu'il faille reconnaître le caractère juridictionnel au Conseil départemental de l'Assistance Publique et Privée et à la Section Permanente du Conseil Supérieur de l'Assistance Publique ». Cette opinion, que nous croyons erronée pour le Conseil départemental, est peut-être défendable, mais en l'absence de tout commencement de justification, il nous est impossible d'en discuter.

## 2° L'Instruction Publique.

23. Si l'on met à part le recrutement de l'armée, c'est ici que sont apparues les premières « Commissions » durables et autonomes. La matière est en effet particulièrement importante, tant par le parti que peut tirer de l'Ecole un régime d'autorité que pour l'impartialité que doit y assurer un régime républicain. La physionomie des Conseils de l'Instruction publique leur a été donnée par une série de lois et de décrets datant de la fin du siècle dernier qui ont créé une hiérarchie d'organismes superposés.

a) *Commission scolaire*. Créée dans chaque commune par la loi du 28 mars 1882 (1) elle a pour mission de surveiller et d'encourager la fréquentation scolaire. Composée du maire, président, de l'inspecteur primaire, d'un « délégué cantonal » et de membres du Conseil municipal, elle exerce un grand nombre d'attributions purement administratives et d'autres dont le caractère est différent : quand un enfant a été absent de l'école plus de quatre fois sans justification valable, la Commission convoque le père, le tuteur ou la personne responsable de l'enfant et lui adresse un « avertissement ». En cas de récidive, elle ordonne l'affichage de leurs nom et qualités à la porte de la mairie. En cas de nouvelle

(1) Duv. p. 74. D.P. 1882-4-64.

récidive enfin, elle porte plainte contre eux au juge de paix afin que leur soient infligées les peines prévues par la loi (1).

b) *Conseil départemental de l'Enseignement Primaire*: institué dans chaque département par la loi du 30 octobre 1886 (2), art. 44, il comprend des membres de droit : le préfet, président, l'inspecteur d'Académie, le directeur et la directrice des Ecoles Normales d'Instituteurs et d'Institutrices du département ; des membres désignés par le ministre de l'Instruction Publique (devenu le ministre de l'Education Nationale), 2 inspecteurs primaires en résidence dans le département ; des membres élus enfin : 4 conseillers généraux désignés par le Conseil général, 2 instituteurs et 2 institutrices élus par leurs collègues. En outre, pour les affaires contentieuses intéressant l'enseignement privé, sont adjoints au Conseil deux membres de cet enseignement, élus, et représentant l'un l'enseignement laïc, l'autre l'enseignement congréganiste.

Le Conseil départemental a des attributions nombreuses et variées. Notamment c'est lui qui autorise les directeurs d'écoles primaires à avoir auprès d'eux des adjointes qui ne soient ni leur femme, ni leur sœur, ni leur parente en ligne directe. Il statue sur les oppositions formées par le maire de la commune intéressée (art. 37 de la loi) ou l'inspecteur d'Académie (art. 38) à

(1) Cette Commission a une existence le plus souvent fictive. Un projet de loi, en 1908, proposa de la supprimer en transférant ses attributions au Juge de Paix. Ce projet n'a pas abouti.

(2) Duv. p. 379. D.P. 1887-4-1.

l'ouverture d'une école primaire privée. Il exerce enfin un certain pouvoir disciplinaire : en ce qui concerne les instituteurs publics, il donne son avis sur les peines de réprimande, censure, révocation que leur infligent l'inspecteur d'Académie (pour la réprimande) ou le préfet. Il prononce contre eux l'interdiction à temps ou à vie. En ce qui concerne les instituteurs privés, il prononce contre eux les peines de la censure et de l'interdiction. Le tout sauf recours devant le Conseil supérieur de l'Instruction publique.

En dehors de la loi du 30 octobre 1886, le « Décret organique » du 18 janvier 1887 (1) donne à propos du jugement sur les oppositions à l'ouverture d'écoles privées un certain nombre de précisions de procédure que l'on applique en général à toutes les affaires contentieuses dont connaît le Conseil (2). Un rapporteur est désigné pour chaque affaire, qui dépose son rapport au Secrétariat du Conseil. L'intéressé, convoqué à la séance du Conseil, est entendu en ses explications, dans lesquelles il peut se faire assister ou représenter ; puis, le Conseil vote, la voix du président étant prépondérante. La décision indique le nombre et les noms des membres présents à la séance, qui n'est pas publique.

Dans les dix jours de celle-ci, un appel peut être formé, qui est porté devant le Conseil Supérieur de l'Instruction publique.

(1) D.P. 1887-4-16.

(2) Compayré. « Des Juridictions Universitaires. » Th. Lyon 1899, p. 100.

c) *Conseil Académique*: Institué au chef-lieu de l'Académie par la loi du 27 février 1880, art. 9 (1), il comprend lui aussi des membres de droit : recteur de l'Académie, doyens des Facultés, directeurs des Ecoles de plein exercice, inspecteurs d'Académie du ressort ; des membres désignés par arrêté ministériel : un proviseur de lycée, un principal de collège, 2 membres des Conseils généraux et des Conseils municipaux du ressort, et, pour les affaires contentieuses et disciplinaires intéressant l'enseignement privé deux membres de cet enseignement ; des membres élus enfin par leurs collègues représentant les diverses catégories de l'enseignement secondaire et de l'enseignement supérieur.

Les attributions du Conseil Académique sont nombreuses. Notamment il délivre aux personnes voulant ouvrir un établissement secondaire privé le certificat de stage exigé par la loi. Il connaît des oppositions formées à l'ouverture d'un établissement secondaire privé. Il exerce enfin des attributions disciplinaires sur les membres de l'enseignement secondaire public et privé, et de l'enseignement supérieur privé ; pour l'enseignement public, il prononce la révocation et le retrait d'emploi, sauf recours au Conseil Supérieur de l'Instruction Publique ; contre les membres de l'enseignement privé, il prononce dans les mêmes conditions l'interdiction et leur inflige la réprimande que peut ordonner contre eux, sans recours possible, le ministre de l'Instruction publique (lequel peut aussi ordonner la censure devant le Conseil Supérieur : loi du 27 février 1880, art. 13).

(1) D.P. 80-4-37.

La procédure, réglementée par le Décret du 26 juin 1880 (1), prévoit un rapport fait par une Commission d'instruction et l'audition de l'intéressé. Les décisions sont prises à la majorité des voix ; en cas de partage, l'affaire est renvoyée à une autre séance ; si le partage se renouvelle, la voix du président est prépondérante. Les séances ne sont pas publiques.

d) *Conseil de l'Université* ; il a été institué par la loi du 10 juillet 1896, art. 3 (2), pour connaître des affaires touchant l'Enseignement Supérieur public, qui étaient auparavant confiées au Conseil académique (3). Il comprend le recteur de l'Académie et, représentant chaque Faculté, son doyen et deux professeurs élus par son assemblée générale. Il exerce le pouvoir disciplinaire sur les professeurs de l'Enseignement supérieur public, et aussi sur les étudiants contre lesquels il peut prononcer diverses peines, de la réprimande à l'exclusion à vie de tous les Etablissements d'enseignement supérieur de France ; dans ce dernier cas, deux représentants élus des Etudiants lui sont adjoints. Le Décret du 24 juillet 1897 (4) fixe devant le Conseil une procédure semblable à celle du Conseil Académique (art. 16 à 27).

e) *Conseil Supérieur de l'Instruction Publique*. Couronnement de cet édifice de Conseils superposés, il com-

(1) D.P. 80-4-85.

(2) D.P. 96-4-85.

(3) Remarquons que dans l'Enseignement Supérieur, les oppositions à l'ouverture d'un établissement privé sont portées devant le Tribunal Civil. Cette différence est peu raisonnable. (Loi du 13 juillet 1875. D.P. 75-4-137).

(4) Duv. p. 357. D.P. 1897-4-135.

prend depuis la loi du 18 décembre 1933 (1), 81 membres dont 14 sont nommés par décret et dont les autres sont élus par leurs collègues dans les trois ordres de l'enseignement.

Outre ses nombreuses attributions administratives et consultatives, le Conseil statue sur les recours exercés contre les décisions des Conseils administratifs inférieurs (2), selon une procédure réglementée par le Décret du 11 mars 1898 (3) qui prévoit un rapport dressé par la Commission des affaires contentieuses, et l'audition des parties (en cas de partage, il est procédé comme devant le Conseil Académique). La décision est prise à la majorité des voix, la moitié plus un des membres étant nécessairement présente, en séance non publique (cette non publicité est, on l'a vu, la règle dans tous ces Conseils). Le Conseil supérieur statue « en dernier ressort » (loi du 27 février 1880, art. 7).

24. La nature de ces différents Conseils, qui fut longtemps discutée, peut, aujourd'hui encore, sur certains points, être controversée.

Pour la Commission scolaire le débat s'ouvrit immédiatement. La Cour de Cassation (arrêt du 14 décembre 1883, D. P. 1884-1-215) écrivait que « ces Commissions

(1) B.L.D. p. 736. D.P. 1934-4-414.

(2) Il peut en outre relever de certaines peines prononcées contre eux certains des membres de l'enseignement frappés disciplinairement par les conseils inférieurs. Cette sorte de réhabilitation, qui ne peut être demandée qu'après un certain délai, a été créée par la loi du 17 juillet 1908 (D.P. 08-4-75) et réglementée par le Décret du 24 août 1909 (D.P. 09-4-133).

(3) Duv. p. 68.

sont de simples corps administratifs institués pour surveiller et assurer l'accomplissement du devoir scolaire prescrit par la loi » ; en conséquence, elle jugeait inutile, en l'absence de précisions contraires, la convocation devant la Commission scolaire du père poursuivi. Et par un autre arrêt (du 21 décembre 1883, D. P. 1884-1-260) elle autorisait expressément l'autorité judiciaire saisie de poursuites sur une deuxième récidive à « apprécier la régularité des délibérations de la Commission scolaire et de décider le cas échéant qu'elles ne peuvent servir de base aux poursuites dont (elle) est saisie ». Le Conseil d'Etat au contraire considérait la Commission scolaire comme une juridiction et la traitait comme telle. Notamment il déclarait irrecevable un recours contre une de ses décisions basé sur la violation de la loi (cf infra n° 154). Que penser ? Il est certain que la loi n'a nullement organisé la procédure devant la Commission scolaire ; qu'en particulier, et malgré plusieurs amendements déposés dans ce sens, ses séances ne sont pas publiques (loi du 30 octobre 1886, art. 60) ; qu'il n'est guère dans le rôle d'une juridiction de porter une plainte devant le juge de paix ; qu'enfin le droit formellement accordé par la loi du 30 octobre 1886 à l'inspecteur primaire, membre de la Commission de faire appel de la décision de cette dernière devant le Conseil départemental est peu conforme avec le droit commun des juridictions (cf infra n° 145). Mais d'autre part il semble non moins certain, quoiqu'argumente l'arrêt du 14 décembre 1883 précité, que la loi a eu l'intention de considérer l'affichage ordonné par la Commission comme

une peine (1) et qu'il est de principe que, de même que seule une loi peut légitimement instituer une peine, seule à défaut de précision contraire une juridiction doit être chargée de l'appliquer. On comprend dans ces conditions les incertitudes de la jurisprudence. Et malheureusement la désuétude dans laquelle est, nous l'avons dit, tombé l'usage de la Commission scolaire a empêché la Cour de Cassation et le Conseil d'Etat de préciser récemment leur position. De sorte que la question reste encore pendante.

Le problème n'est pas moins délicat pour les autres Conseils. Même dans l'exercice de leur fonction disciplinaire et lorsqu'ils rendent de véritables décisions (2), des auteurs refusèrent d'abord de les considérer comme des juridictions. M. Jèze, par exemple, soutenait que leurs décisions n'avaient aucunement l'autorité de la chose jugée en ce qui concerne la constatation du fait incriminé ; et si elles étaient définitives, c'était uniquement par application de la règle « non bis in idem » (3). La jurisprudence ayant à se prononcer à propos du Conseil supérieur de l'Instruction publique ne partagea pas cette manière de voir (C. E. 20 juin 1913, Tery S. 1920-

(1) Cf. Compayré. « Des Juridictions Universitaires ». Thèse Lyon 1899 p. 79 et la note sous l'arrêt de la Cour de Cassation D.P. 84-1-215.

(2) Lorsque les décisions des Conseils sont de simples avis ils n'ont évidemment pas une nature juridictionnelle. Voir cependant la thèse contraire soutenue à propos des Conseils d'enquête des Officiers par M. Blum, Commissaire du Gouvernement. Le Conseil d'Etat ne suivit pas ces conclusions (15 décembre 1911 Bergey p. 1194).

(3) Revue de Droit Public 1909 p. 671 texte et note 1.

3-14), et il résulte nettement des conclusions rendues à propos de cette affaire par le commissaire du Gouvernement Corneille qu'elle considéra le Conseil supérieur comme une juridiction « par le fait de la loi », en raison surtout des expressions contenues dans celle-ci (cf infra n° 70, note). La controverse est ainsi tranchée, car ce raisonnement s'applique également au Conseil départemental de l'Instruction Primaire, au Conseil Académique et au Conseil de l'Université(1) et dans tous les cas où ils rendent une décision sur une matière contentieuse. Ainsi la décision du Conseil Académique accordant ou refusant un certificat de stage ne nous paraît pouvoir être qu'administrative, mais la décision par laquelle il statue sur l'opposition à l'ouverture d'une école privée nous paraît, en l'état de la jurisprudence, devoir être considérée comme juridictionnelle. En ce qui concerne le Conseil départemental, le fait que l'inspecteur d'Académie, qui forme l'opposition, est membre du Conseil, et ensuite reçoit l'appel formé contre sa décision, est contraire aux règles de la procédure juridictionnelle (cf infra n° 89). Cette confusion, provenant de la diversité des fonctions du Conseil, avait déjà suscité des observations devant le Sénat (2), mais elle n'empêcha pas les orateurs de le considérer comme un « corps judi-

(1) Font-Réaulx : « Le contrôle juridictionnel du Conseil d'Etat ». Thèse Poitiers 1930 p. 118. Jèze : Principes généraux de droit administratif, 3<sup>e</sup> édition tome III, p. 106, texte et note 3 ; p. 107 texte et note 1.

(2) Duvergier 1886, p. 403 note 1.

ciaire » et le texte définitif, en employant les termes de « juger » et d' « appel » semble bien confirmer cette opinion (loi du 30 octobre 1886, art. 39) : force nous est de nous incliner (1).

## L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE

25. Ce nouvel ordre d'enseignement, création des temps modernes, a été doté d'une organisation autonome, analogue à celle de l'Enseignement public général, par la loi du 25 juillet 1919 (2) qui prévoit deux Conseils superposés, statuant l'un et l'autre par des décisions contradictoires après audition des intéressés.

a) Les *Comités départementaux* sont composés, d'après les décrets des 10 février 1921 (3) et 17 mars 1926(4) de membres de droit : Préfet et fonctionnaires du cadre départemental; de membres désignés par le Préfet, directeurs d'écoles techniques, contremaître ou ouvrier ; de membres élus enfin : conseillers généraux élus par leurs collègues, ouvriers et patrons représentant leur catégorie.

Les Comités départementaux statuent notamment sur les oppositions qui peuvent être formées à l'ouverture

(1) Au contraire à notre avis n'est pas juridictionnelle la décision du Conseil départemental accordant ou refusant à un Directeur d'école l'autorisation d'avoir des institutrices adjointes (C.E. Meslin S. 1927-3-51).

(2) B.L.D. p. 539. D.P. 1921-4-381.

(3) B.L.D. p. 55.

(4) B.L.D. p. 151.

d'une école privée par le Maire, le Préfet, le Procureur de la République et le Ministre du Commerce ; il prononce contre les directeurs d'écoles privées les peines de l'interdiction et de la censure (1).

b) Le *Conseil Supérieur* est lui aussi composé (Décret du 16 janvier 1925 (2) de membres de droit, de membres nommés (professeurs de Faculté, Conseillers d'Etat) et de membres élus; il a des attributions consultatives. Sa Section Permanente, composée de ses membres de droit, et de 16 membres qu'il choisit dans son sein (huit parmi les membres nommés et huit parmi les membres élus) connaît des recours formés contre les décisions des Comités départementaux.

26. En ce qui concerne la nature de ces organismes, la question se pose de la même manière que pour les organismes correspondants de l'Instruction publique, et doit, semble-t-il, être pareillement résolue. Quoique la composition du Conseil départemental, dont plusieurs membres peuvent être juges et parties, semble s'opposer à ce qu'on le considère comme un organe juridictionnel, le rapporteur devant la Chambre estime que la loi lui confère des « attributions juridiques » et le qualifie de « Tribunal de première instance » (3). Quant à la loi elle-même, elle le charge expressément de « juger ». En ce qui concerne le Conseil Supérieur, il doit,

(1) Le décret du 22 février 1921 autorisait aussi le Conseil départemental à fermer dans certains cas les écoles existantes ; mais cette partie du décret a été annulée par le Conseil d'Etat (4 juillet 1924 sieurs Vallet et autres p. 647).

(2) J.O. 1<sup>er</sup> février 1925 p. 1219.

(3) Rapport du 12 septembre 1918 annexe n° 4968 p. 1752.

semble-t-il, tout comme le Conseil Supérieur de l'Instruction Publique, et étant donné l'importance des questions qu'il a à régler (qui touchent à la liberté de l'enseignement), être traité comme une juridiction ; c'est du reste ce que fait expressément le Conseil d'Etat, au moins lorsqu'il le considère en tant qu'organisme fiscal (cf infra n° 29).

### 3° Les impôts.

27. Nous n'avons pas à parler ici des différentes Commissions établies, dans le cadre de l'arrondissement ou du département en matière d'impôts cédulaires, et qui sont chargées, en cas de désaccord entre l'Administration et le contribuable, de fixer le revenu imposable de ce dernier. Les décisions de ces Commissions n'empêchent nullement les parties d'exercer leur recours devant le Conseil de Préfecture, et ont pour seul effet de déplacer la charge de la preuve (Code des Impôts directs, art. 19, 53 *bis* (1) et 89).

Il n'en est pas de même pour certains impôts spéciaux pour lesquels un contentieux particulier a été établi.

#### a) *Taxe d'apprentissage.*

28. De cette taxe créée par la loi du 13 juillet 1925, art. 25 (2) sont dispensés les commerçants ayant eux-mêmes institué un système d'instruction et d'apprentissage professionnels. Les demandes d'exemption, adressées chaque année au préfet du département, sont soumises par lui au *Comité départemental de l'Enseignement technique*. Un recours contre la décision de ce dernier est ouvert devant la *Commission Permanente du Conseil Supérieur de l'Enseignement Technique*. Nous avons décrit plus haut ces organismes. Le décret du 9

(1) Ajouté par la loi du 31 décembre 1936 portant réforme fiscale, art. 31.

(2) B.L.D. p. 442. D.P. 1925-4-298.

janvier 1926 (1), modifié à plusieurs reprises, et finalement refondu sous la forme du Décret du 8 avril 1931(2) établit devant eux une procédure contradictoire, écrite et orale, aboutissant à une décision motivée. Le Comité départemental peut constituer des sections, une « assemblée générale » devant assurer l'unité de « jurisprudence » (art. 9 et suivants). Après de la Section Permanente du Conseil Supérieur peuvent également être instituées des sections chargées uniquement de mettre l'affaire en état et de préparer la décision de la Commission permanente.

29. Le Comité départemental, statuant en dehors de tout litige, est certainement un organe administratif. Les termes du Décret du 9 janvier 1926, art. 8 « lorsque le Comité départemental contestera le bien fondé de la demande d'exonération... » confirment cette idée. La Commission Permanente du Conseil Supérieur est au contraire fort raisonnablement considérée par la jurisprudence comme une juridiction ; ses décisions possèdent l'autorité de la chose jugée (cf infra n° 130) et seuls peuvent former un recours contre ses décisions ceux qui ont été parties devant elle (cf infra n° 143 et 145).

#### b) *Taxe sur les Etablissements de luxe.*

30. La loi du 25 juin 1920, art. 64 (3) créant cette taxe a décidé que le classement des Etablissements de luxe serait effectué par une *Commission départemen-*

(1) B.L.D. p. 12. D.P. 1926-4-75.

(2) B.L.D. p. 114.

(3) B.L.D. p. 293. D.P. 1919-4-325.

*tale* composée de fonctionnaires financiers (directeurs départementaux des Contributions Directes, des Indirectes, et de l'Enregistrement, et de représentants des intéressés choisis, deux par la ou les Chambres de Commerce, et un par les Associations de Tourisme. Contre les décisions de cette Commission un recours peut être formé devant une *Commission Supérieure* comprenant un délégué du ministère du Commerce, deux délégués du ministère des Finances et deux représentants désignés par la Chambre de Commerce intéressée.

La procédure, qui est la même devant ces deux organismes est fixée dans ses moindres détails et avec un grand souci des garanties offertes aux intéressés, tant par la loi elle-même que par le Décret du 29 juin 1920 (1) qui la compléta. Elle est contradictoire, orale et écrite, et aboutit à une décision motivée, préparée par un rapporteur, contenant les noms de ceux qui l'ont rendue, reproduisant les conclusions des parties et visant les pièces de la procédure. Les Commissions ont pleins pouvoirs pour ordonner toutes mesures d'instruction.

31. Le Conseil d'Etat a affirmé le caractère administratif de la Commission départementale chargée, en dehors de tout litige, d'opérer un simple classement (cf infra n° 74). Au contraire, il a affirmé le caractère juridictionnel de la Commission supérieure dont les décisions sont définitives sauf une revision annuelle prévue par la loi (cf infra n° 129), ce qui entraîne diverses conséquences de procédure (cf infra n° 117).

(1) B.L.D. p. 315. D.P. 1920-4-365.

#### 4° La Guerre.

##### A. — LES HOMMES

32. *Le Conseil de Revision*: la plus ancienne de nos Commissions, il a été créé, nous l'avons dit, par la loi du 10 mars 1818, et plusieurs fois remanié dans ses détails par les diverses lois militaires qui ont successivement, depuis cette époque, régi la France. Il a deux rôles différents bien définis par la loi du 21 mars 1852 (1) qui disposait (art. 15) : « les opérations de recrutement sont revues, les réclamations auxquelles elles peuvent donner lieu entendues, les causes d'exemption et de déduction jugées par le Conseil de Revision. » Seul ce dernier rôle nous intéresse. Organisme départemental ambulant, il siège successivement au chef-lieu de chaque canton et comprend dans son dernier état qui est celui de la loi du 31 mars 1928, art. 17 (2), le préfet ou son représentant, le conseiller général et le conseiller d'arrondissement de cantons voisins, désignés par la Commission départementale du Conseil général, et un officier général ou supérieur, la voix du président étant prépondérante. En font également partie, à titre consultatif, les maires des communes du canton, le commandant de recrutement et deux médecins dont l'avis est obligatoire.

33. Malgré sa composition un peu hétéroclite et sa procédure sommaire, le Conseil de Revision a toujours

(1) Duv. p. 88.

(2) B.L.D. p. 248. D.P. 1929-4-65.

été considéré comme une juridiction à la fois par la doctrine (1) et par la jurisprudence (cf infra n° 130 et 146).

34. Pour les hommes devenus incapables, la *Commission de Réforme* comprend (loi du 31 mars 1928, art. 59 et 60), quatre membres militaires : un médecin inspecteur, un médecin-major et deux officiers de troupe, assistés d'un fonctionnaire de l'Intendance et du Commandant de Recrutement. Uniquement militaire et n'offrant absolument aucune garantie aux intéressés, la Commission est considérée comme un organe administratif par la jurisprudence qui laisse entendre (C.E. 18 mai 1917, Guglielmi p. 317) au moins implicitement que le ministre peut dans certains cas ne pas tenir compte de la décision de la Commission de Réforme et renvoyer l'intéressé devant une autre.

## B. — LE MATERIEL

35. L'Administration peut se le procurer de deux façons :

36. a) *Par voie de réquisition*, qui ne nous intéresse pas, car elle est soumise au contrôle des Tribunaux judiciaires. Il faut toutefois signaler, en ce qui concerne la réquisition des automobiles, la loi du 18 juin 1934 qui prévoit une déclaration de celles-ci au préfet du départe-

(1) Laferrière : *Traité de la Juridiction Administrative* t. II p. 575.

tement (1). Au moment de la mobilisation, la réquisition sera effectuée par des Commissions mixtes comprenant (art. 11) un officier, président, et un membre civil qui statueront définitivement sur les réclamations et excuses des propriétaires et fixeront le prix de l'automobile. Contre cette fixation, l'administration n'aura aucun recours, alors que le propriétaire pourra se pourvoir devant la juridiction civile selon la règle générale. Ces Commissions qui statuent rapidement et selon une procédure simplifiée, dont les décisions sur le prix ne lient que l'administration elle-même, semblent n'être que des organes administratifs. La jurisprudence n'a naturellement pas eu encore l'occasion de se prononcer.

37. *Par voie de marché*, et on y a eu fréquemment recours soit lors de la dernière guerre, soit après celle-ci pour construire de nouvelles fortifications. Ces marchés ont donné lieu à de tels scandales que pour donner satisfaction à l'opinion publique en même temps que pour procurer quelques ressources au Trésor il a fallu ordonner leur revision.

38. *Marchés de Guerre*: La loi du 31 mai 1933, art. 138 (2) institue un « Jury National des Marchés de Guerre » chargé d'examiner les affaires dont il est saisi (et pour les marchés de plus de 500.000 fr. cette opération est obligatoire) par le commissaire du Gouvernement siégeant auprès de lui.

Ce « Jury », présidé par un président de Section au

(1) B.L.D. p. 347. D.P. 1935-4-104.

(2) B.L.D. p. 368. D.P. 1934-4-181.

Conseil d'Etat, est divisé en trois sections, respectivement présidées par un Conseiller d'Etat, un Conseiller à la Cour de Cassation, et un Conseiller Maître à la Cour des Comptes, et composé de magistrats, hauts fonctionnaires, représentants des ministres intéressés, un membre des Chambres d'Agriculture, et un membre ouvrier du Conseil des Prud'hommes de la Seine.

La loi du 31 mai 1933 et le Décret du 18 octobre 1933 (1) qui l'a suivie ont précisé le fonctionnement du jury, les mesures d'instruction (expertise et enquête) qu'il peut utiliser, les conditions de quorum dans le jury lui-même et à l'intérieur de chaque section, la procédure à suivre, où les intéressés sont conviés à prendre connaissance du dossier et à présenter leurs observations ; la décision contient les noms des membres y ayant participé.

Le Jury National est qualifié par la loi elle-même (art. 138 § 1) de juridiction, ce qui évite toute discussion touchant sa nature.

39. *Marchés de Fortifications* : La loi du 6 juillet 1934, art. 1 (2) a institué pour leur révision une « Commission Supérieure » qu'organisa le Décret du 5 septembre suivant (3) légèrement modifié par celui du 19 septembre 1936 (4). Elle comprend un Conseiller Maître à la Cour des Comptes et quatre autres hauts fonctionnaires civils et militaires placés sous la présidence d'un

(1) B.L.D. p. 662. D.P. 1934-4-188.

(2) B.L.D. p. 412. D.P. 1935-4-148.

(3) B.L.D. p. 664. D.P. 1935-4-151.

(4) B.L.D. p. 750.

Conseiller d'Etat. Elle est assistée de rapporteurs, membres du Conseil d'Etat et de la Cour des Comptes, inspecteurs des Finances, ingénieurs, officiers. Sa procédure, minutieusement réglementée par le Décret du 5 septembre 1934, présente toutes les garanties indispensables à la juste solution de litiges aussi importants par les sommes sur lesquelles ils roulent. Elle est contradictoire ; un rapport écrit par un des membres de la Commission est soumis aux intéressés qui ont un mois pour l'examiner et y répondre. La décision, qui doit être motivée, vise et analyse les pièces de l'instance, et comprend les noms des membres qui y ont participé.

La Commission supérieure a un rôle tout à fait analogue à celui du Jury National des Marchés de Guerre. Il paraît donc raisonnable, en l'absence de toute jurisprudence, de la considérer comme une juridiction.

## SECTION II

### COMMISSIONS CHARGÉES DE RÉGLER LE CONTENTIEUX DE CERTAINS PROBLÈMES TEMPORAIRES

40. Nous avons déjà vu un certain nombre d'exemples déjà anciens de ce genre de Commissions, chargées le plus souvent de répartir des indemnités. Mais le nombre en a été considérablement augmenté par la dernière guerre. Et si nombreux et si complexes étaient les problèmes qu'elles eurent à régler, que la plupart d'entre elles fonctionnent encore.

La guerre avait causé des dégâts aux personnes et aux biens. Voyons comment le législateur tenta de les réparer.

#### 1° Dommages causés par la guerre aux personnes.

##### A. — LES ORGANISMES DE PENSIONS

La loi du 31 mars 1919 (1) consacrait le droit à pension des militaires affectés d'infirmités provenant de la guerre, et, en cas de décès, de leurs ayant-cause ; la loi du 24 juin 1919 (2) étendit ces droits aux victimes civiles. Aux termes de la loi du 31 mars (auxquels renvoie la loi du 24 juin) les contestations relatives à l'attribution

(1) B.L.D. p. 209. D.P. 1919-4-169.

(2) B.L.D. p. 463. D.P. 1920-4-241.

de ces pensions devaient être portées (art. 35 s.) en premier ressort au *Tribunal départemental des Pensions*, composé primitivement de cinq membres, puis, depuis la loi du 27 mai 1926 (1) de trois seulement: un juge au Tribunal civil, un médecin et un pensionné. En appel fut instituée une *Cour régionale* siégeant auprès de chaque Cour d'Appel et composée d'un Président de Chambre et de deux Conseillers à ladite Cour.

Le nom même de ces organismes, leur composition et leur organisation les apparentent parfaitement aux Tribunaux de l'ordre judiciaire (remarquons toutefois que, contrairement au droit commun, il est possible d'exercer directement un recours devant le Conseil d'Etat contre les décisions du Tribunal départemental, sans passer devant la Cour, lorsque le délai d'appel est expiré). La procédure, telle qu'elle est organisée par le Décret du 2 septembre 1919 (2) est contradictoire, très précisément définie et présente toutes les garanties possibles pour les parties. Aussi le caractère juridictionnel des organismes de pensions n'a-t-il jamais été contesté. La jurisprudence en tire de nombreuses conséquences touchant tant à des détails de procédure (cf infra n° 116-117) qu'aux moyens admis à l'appui des recours contre leurs décisions.

(1) B.L.D. p. 1189. D.P. 1936-4-423.

(2) B.L.D. p. 655. D.P. 1919-4-234.

## B. — LES SOINS GRATUITS

42. L'art. 64 de la même loi du 31 mars 1919, qui accordait aux bénéficiaires de la loi la gratuité des soins médicaux et pharmaceutiques exigés par leur affection, fut modifié par la loi du 21 juillet 1922 (1) qui confia le règlement de tous les conflits pouvant résulter de l'application de cet article (et notamment les conflits entre médecins ou pharmaciens, et l'Administration au sujet du règlement de leurs honoraires) à une *Commission départementale* comprenant, d'après le décret du 25 octobre 1922 (2) modifié par celui du 22 décembre 1935 (3), douze membres dont 4 représentants de l'Etat, 4 représentants d'Associations de bénéficiaires de la loi de 1919 et 4 représentants des syndicats de médecins et de pharmaciens. Deux sous-commissions, de compétence l'une médicale, l'autre pharmaceutique, furent instituées, chargées de mettre les affaires en l'état avant la décision de la « Commission plénière ». Un appel des décisions de la Commission départementale fut organisé devant une *Commission Supérieure* composée de 15 membres, répartis en trois groupes de cinq représentant chacun des trois intérêts en présence selon la même répartition qu'à l'intérieur de la Commission départementale.

Ces Commissions diffèrent considérablement des Tribunaux et Cours de Pensions. Toutefois le texte formel de la loi les institue aux lieu et place de ceux-ci pour

(1) B.L.D. p. 436. D.P. 1924-4-212.

(2) B.L.D. p. 629. D.P. 1924-4-213.

(3) B.L.D. p. 319. D.P. 1927-4-153.

connaître d'une partie des litiges qui leur étaient auparavant soumis. Ce sont donc certainement des juridictions. Ainsi en décide la jurisprudence qui en tire des conséquences en ce qui concerne notamment les personnes admises à attaquer les décisions de la Commission supérieure (cf. infra n° 145) et les moyens admis à l'appui de ce recours (n° 158).

### C. — LA REVISION DES PENSIONS ABUSIVEMENT ALLOUEES

43. En des périodes de difficultés budgétaires, elle fut plusieurs fois ordonnée: loi du 31 mai 1933, art. 126 s. (1), Décrets-lois du 4 juillet (2), 8 août 1935 (3), 25 août 1937 (4). Ces derniers textes autorisèrent le ministre des Pensions, sur l'avis d'une Commission spéciale, à reviser les pensions abusives. Mais un recours fut institué devant une *Commission Supérieure de Revision des pensions*, composée d'un Conseiller d'Etat, un Conseiller maître à la Cour des Comptes, un délégué du ministre des Pensions, un délégué du ministre des Finances, un médecin et cinq anciens combattants, assistés de rapporteurs (Décret du 25 août 1937, art. 16). Statuant comme les Tribunaux et Cours de Pensions, sur une décision du ministre, la Commission supérieure de Revision est

(1) B.L.D. p. 367. D.P. 1934-4-179.

(2) B.L.D. p. 428. D.P. 1935-4-239.

(3) B.L.D. p. 626. D.P. 1935-4-240.

(4) B.L.D. p. 740. D.P. 1937-4-238.

certainement comme eux une juridiction. On ne concevrait pas qu'il fût offert à l'intéressé moins de garanties lorsque son droit à pension est révisé que lorsqu'il fut examiné pour la première fois. Le texte qui la crée confirme du reste expressément cette interprétation (cf. n° 69).

#### D. — RECOURS

44. Les décisions de tous ces organismes (Cours de Pensions, Commission Supérieure des soins gratuits, Commission Supérieure de Revision) étaient soumises à un recours devant le Conseil d'Etat. A ce dernier, un autre décret du 8 août 1935 (1) a substitué une *Commission Supérieure de Cassation*. Le décret du 5 octobre 1935 (2) précisa que cette Commission, placée sous la présidence d'un président de section au Conseil d'Etat, comprendrait 6 membres titulaires (dont 3 Conseillers d'Etat en service ordinaire et trois autres pris parmi les magistrats de la Cour des Comptes, de la Cour d'Appel et les avocats honoraires au Conseil d'Etat) et trois suppléants. Des commissaires du Gouvernement, des rapporteurs lui sont adjoints. Elle peut se diviser en sections, sauf à renvoyer la décision à la Commission plénière ou même au Conseil d'Etat lui-même statuant au contentieux. La procédure instituée est publique et contradictoire.

Le fait que la Commission supérieure de Cassation remplace le Conseil d'Etat dans le contrôle des décisions juridictionnelles des organismes inférieurs ne laisse aucun doute sur sa nature.

(1) B.L.D. p. 665. D.P. 1935-4-242.

(2) B.L.D. p. 795. D.P. 1935-4-362.

## E. — LES PUPILLES DE LA NATION

45. Enfin, aux enfants privés par la guerre de leur père, mère ou soutien de famille, une réparation spéciale fut attribuée par la loi du 27 juillet 1917, qui les déclara Pupilles de la Nation (1). Le choix de ces pupilles fut remis aux Tribunaux judiciaires. Dans chaque département un « *Office* » est chargé (art. 14 de la loi, Décret du 15 novembre 1917 (2), art. 22 et 25) d'une mission générale de surveillance et de contrôle au profit des pupilles. Le *Conseil d'administration de l'Office* (art. 15 de la loi, modifié par la loi du 26 octobre 1922 (3) composé, sous la présidence du préfet, de 39 membres des deux sexes, conseillers généraux, fonctionnaires de tous les ordres et délégués élus de divers organismes sociaux, pourvoit au placement des pupilles, leur accorde le cas échéant des subventions, surveille les établissements qui les gardent, approuve les dons et legs faits à l'Office. Les délibérations du Conseil d'administration, quoique « définitives » peuvent être attaquées (art. 26 du décret) devant le *Conseil Supérieur de l'Office National des Pupilles de la Nation* composé (art. 12 de la loi de 1917, modifié par la loi de 1922) de « 118 membres représentants de la Nation, des Conseils généraux et municipaux, des grands corps de l'Etat et des groupements sociaux ». Le Conseil National statue par décision motivée après une procédure contradictoire et écrite.

46. Ces deux organismes statuent uniquement sur

(1) Duv. p. 356. D.P. 1918-4-233.

(2) Duv. p. 576. D.P. 1918-4-249.

(3) B.L.D. p. 644. D.P. 1923-4-169.

des questions liées à l'administration quotidienne des intérêts des pupilles. Il ne nous paraît pas possible, en dehors d'une précision de la loi de les considérer comme des juridictions. Contre les décisions du Conseil supérieur, un recours peut être exercé devant le Conseil d'Etat (art. 29 du Décret), et les arrêts de ce dernier semblent bien considérer le Conseil Supérieur comme un organisme administratif puisqu'ils autorisent les offices départementaux à former ce recours. (Cf. infra n° 146).

47. Le Décret du 15 novembre 1917 modifié sur ce point par les décrets du 20 janvier (1), puis du 8 août 1923 (2) crée un autre organisme (art. 68). Prévoyant la *confection de listes électorales* pour la désignation des membres élus des deux conseils il décide que les réclamations contre ces listes, portées devant le Préfet, sont jugées sans délai et sans appel par une Commission présidée par un juge au Tribunal Civil et composée en outre du maire du chef-lieu de département (ou son délégué) et du Président d'une des Associations de la même catégorie que l'Association visée par la réclamation (3). Après décision de la Commission, la liste définitive des associations appelées à voter est arrêtée par le Préfet (4). Le Conseil d'Etat considère expressément cette Commission comme une juridiction (Cf. infra n° 43). Cette solution peut être critiquée. Au point de vue formel c'est

(1) B.L.D. p. 52. D.P. 1923-4-175.

(2) B.L.D. p. 563. D.P. 1923-4-177.

(3) Voir au texte des précisions pour assurer l'impartialité de la Commission, au cas où dans le département l'Association visée serait seule de sa catégorie

(4) C.E. 14 novembre 1919 Godin p. 826.

un simple décret qui a institué cette Commission Spéciale. Au fond, il paraît peu rationnel de confier à une juridiction le contentieux des listes électorales, alors que l'appréciation de la régularité des élections est confiée à une autorité administrative, le ministre de l'Instruction Publique (Décret du 15 novembre 1917, art. 76). Sans doute cette décision du Conseil d'Etat s'explique-t-elle par un motif pratique, son désir de fournir aux intéressés une garantie de procédure dont le Décret ne parlait pas, la communication préalable des pièces.

## 2° Dommages causés par la guerre aux biens.

### A. — LES DOMMAGES DE GUERRE

48. Dès la première année de la guerre, par la loi du 26 décembre 1914 (1) et le Décret du 4 février 1915 (2), fut créée pour réparer les dommages causés à la propriété une organisation comprenant une hiérarchie de trois Commissions : Commission Cantonale, Commission départementale, Commission Supérieure (3). La loi du 17 avril 1919 (4) institua un système analogue : à la base des *Commissions cantonales*, de 5 personnes, avec un Président, magistrat ou ancien magistrat, avocat, ancien officier ministériel, etc..., et 4 membres : un délégué du Ministre des Finances, un architecte, un Commissaire Priseur, et un industriel, commerçant, agriculteur ou artisan selon les cas. Ces Commissions cantonales devaient tenter de concilier les prétentions des sinistrés et celles de l'Administration, et, à défaut, fixer une indemnité ; leurs décisions pouvaient être déférées à des *Tribunaux des Dommages de Guerre* créés « temporairement » dans chaque arrondissement (plusieurs Tribunaux pouvant être réunis, ce qui se produisit en fait

(1) Lois Nouvelles 1915 p. 46.

(2) Duv. p. 33.

(3) Il faut ajouter à ces textes ceux du décret du 20 juillet 1915 (Duv. p. 225) et de la circ. du 1<sup>er</sup> septembre 1915. J. O. 9 septembre p. 6359.

(4) B.L.D. p. 273. D.P. 1919-4-49.

très rapidement) et comprenant 3 membres choisis parmi des personnalités telles que magistrats, Bâtonnier de l'Ordre des Avocats, Professeurs des Facultés de Droit, etc... Ces Tribunaux fixaient définitivement l'indemnité, sauf recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat. De nombreuses circulaires, notamment celles des 22 avril (1) et 13 juin 1919 (2) fixèrent avec tous les détails possibles le fonctionnement de la Commission et du Tribunal, et la procédure à suivre devant eux. Devant l'une et l'autre, celle-ci devait (Circ. du 13 juin 1919 par. VIII) « s'inspirer dans une large mesure des principes et des règles applicables en matière judiciaire ». Cette même circulaire du 13 juin 1919 précisait dans son paragraphe II, avec une clarté hélas trop rare, que, d'après les indications résultant des travaux préparatoires de la loi du 17 avril, seul le Tribunal des Dommages était un organe juridictionnel, la Commission étant un simple organe d'évaluation administrative.

Ce système, qui était harmonieux, a subi depuis 1919 de très nombreuses modifications, qui, si elles n'ont pas modifié son principe, en ont considérablement modifié et embrouillé la physionomie ; voici les principales :

49. Au Conseil d'Etat a été substituée par la loi du 31 mai 1921, art. 14 (3) une *Commission Supérieure* siégeant auprès de lui, sans recours possible, et composée depuis l'arrêté interministériel du 9 avril 1936 (4) pris

(1) B.L.D. p. 309.

(2) B.L.D. p. 473.

(3) B.L.D. p. 364. D.P. 1923-4-27.

(4) B.L.D. p. 328.

en application de la loi du 31 juillet 1933, art. 5 (1), de deux conseillers d'Etat, un Maître des requêtes, et un Conseiller à la Cour des Comptes, assistés de Commissaires du Gouvernement et de rapporteurs choisis parmi les membres du Conseil d'Etat et de la Cour des Comptes.

Les Commissions cantonales ont été dissoutes par la loi du 22 juillet 1923 (2) et remplacées par des *Commissions d'évaluation* dans chaque arrondissement.

La loi du 2 mai 1924 (3) créa par son article 1 des *Comités d'arrondissement* et un *Comité Central de Préconciliation* chargés d'examiner avant la Commission d'évaluation les demandes supérieures à 500.000 fr. La loi du 23 mars 1928 (4) refondant cet article 1 supprima les Comités de conciliation d'arrondissement, et attribua un pouvoir de décision propre au Comité Central. Ce dernier qui avait été non pas créé (comme le dit à tort la loi de 1928) mais réorganisé par le Décret du 25 février 1925 (5), comprenait un Président, un vice-président, 8 présidents de Section et 35 membres, choisis avec la plus grande liberté par le Ministre chargé des Régions Libérées (les Présidents de section devant seulement être des magistrats ou anciens magistrats), répartis en dix sections statuant sur une procédure contradictoire après audition d'un rapporteur et de l'intéressé.

(1) A.L.D. p. 548.

(2) B.L.D. p. 483.

(3) B.L.D. p. 335. D.P. 1926-4-30.

(4) B.L.D. p. 174. D.P. 1928-4-257.

(5) B.L.D. p. 112.

50. La révision des indemnités déjà accordées fut naturellement ordonnée par la même loi du 2 mai 1924 dans son article 2, lui aussi refondu par la loi du 23 mars 1928 art. 2. Elle fut également confiée au Comité Central de Préconciliation.

Les décisions du Comité, disait la loi du 23 mars 1928, art. 4, « devenaient définitives » si elles n'avaient pas dans le délai de 30 jours déférées par l'intéressé ou le Ministre devant la *Commission Supérieure des Dommages* pour les décisions rendues en application de l'article 1 de la loi, et pour les décisions rendues en application de l'article 2, à une *Section Spéciale de la Commission Supérieure*. Une telle rédaction et l'emploi du verbe «devenir» semblaient bien laisser entendre que le Comité Central, même investi d'un pouvoir propre de décision, n'avait pas au fond changé de nature et était resté un organe administratif. Depuis la loi du 31 mai 1933, art. 157 (1) le Comité Central, supprimé, a vu ses fonctions transférées au Tribunal Interdépartemental des Dommages de la Seine.

Quant à la section spéciale de la Commission Supérieure, elle est composée depuis l'arrêté du 9 avril 1936 précité, de trois membres du Conseil d'Etat, trois membres de la Cour des Comptes, et deux magistrats de la Cour d'Appel de Paris, assistés de Commissaires du Gouvernement et de rapporteurs, et répartis en deux sous-sections. Elle est certainement comme la Commission Supérieure dont elle est l'émanation, une juridic-

(1) B.L.D. p. 373. D.P. 1934-4-186.

tion, et pour les mêmes raisons qui font indubitablement une Juridiction de la Commission Supérieure de Revision des Pensions : on ne concevrait pas que la revision des indemnités accordées fût entourée de moins de garanties et de sûretés que leur allocation.

## B. — LE RETABLISSEMENT DES LIMITES DES TERRES DEVASTEES

51. Il dut être ordonné par la loi du 4 mars 1919 (1), qui en profita pour organiser un plus harmonieux lotissement de celles-ci par des opérations d'échange et de remembrement amiable. Une *Commission communale* fut instituée, où figuraient le Juge de Paix du Canton, le Maire de la Commune, un agent des contributions directes, un agent du service des améliorations agricoles et six propriétaires. A cette Commission comme aux propriétaires intéressés fut accordé le droit de demander un nouveau lotissement des terrains à une *Commission départementale de reconstitution foncière* composée d'un magistrat, de divers fonctionnaires des services agricoles, du Directeur des Contributions directes et de neuf propriétaires, dont trois désignés par le Conseil Général et six par les Associations syndicales. L'opération de lotissement, ordonnée sur l'avis de cette Com-

(1) B.L.D. p. 125. D.P. 1920-4-425.

mission par le préfet, était effectuée soit par les associations syndicales de propriétaires, soit par la Commission communale. Le travail de celle-ci pouvait enfin être attaqué devant la Commission départementale, dont les décisions étaient elles-mêmes soumises à un recours devant le Conseil d'Etat.

La loi, et le décret du 10 septembre 1920 (1), ont apporté quelques précisions sur le fonctionnement de ces deux Commissions. Devant la Commission départementale une procédure contradictoire est prévue, avec audition des parties sur leur demande. Sur la nature des Commissions, les textes ne donnent aucune indication. Mais le lotissement est une opération administrative en dehors de tout débat contentieux. La Commission communale qui en est chargée n'est donc pas une juridiction. Tel est bien l'avis de la jurisprudence qui reconnaît au contraire un caractère juridictionnel à la Commission départementale (cf. infra n° 74) qui est chargée de résoudre un conflit que la tradition fait particulièrement grave puisqu'il porte sur des questions de propriété. La décision de cette dernière est donc revêtue de l'autorité de la chose jugée (cf. infra n° 130, p. 146 note 5) et des conséquences intéressantes en sont tirées, touchant à la procédure à suivre devant elle (cf. infra n° 117) et à la réglementation des recours contre ses décisions.

(1) B.L.D. p. 543. D.P. 1920-4-427.

## C. — LES CIMETIERES COMMUNAUX

52. C'est un dommage de guerre un peu particulier que celui qui résulta pour les communes de l'occupation de leurs cimetières par des sépultures militaires.

Une indemnité leur fut allouée par la loi du 13 juillet 1924 (1) qui créa, à défaut d'accord amiable, une *Commission spéciale d'arbitrage* dans chaque département, comprenant sous la présidence du président du Tribunal civil 2 délégués des administrations des Contributions Directes et de l'Enregistrement, et 2 délégués des communes, et statuant selon une procédure contradictoire. A cause peut-être du nom d' « arbitres » attribué par la loi à ses membres (cf. infra n° 70) peut-être seulement pour pouvoir lui imposer de motiver ses décisions (cf. infra n° 116) le Conseil d'Etat attribue résolument à cette Commission un caractère juridictionnel (cf. infra n° 74).

(1) B.L.D. p. 490. D.P. 1925-4-231.

### 3° Les bénéfices de guerre.

53. Si la guerre cause de nombreux dégâts qu'il faut réparer, il arrive aussi qu'elle procure, à certains du moins, des bénéfices. La loi du 1<sup>er</sup> juillet 1916 (1) les a assujettis à un impôt spécial. Elle décida que les déclarations des contribuables seraient soumises à l'examen d'une *Commission* siégeant au chef-lieu de chaque département et composée du Trésorier-payeur général, et des directeurs des Contributions Directes, des Indirectes de l'Enregistrement, le cas échéant des Douanes. La Commission, après examen de la déclaration du contribuable et audition de ce dernier, fixait elle-même par décision motivée les bases de l'imposition. Si le contribuable ou le directeur des Contributions directes jugeait le chiffre arrêté insuffisant, le litige était porté devant la *Commission Supérieure des Bénéfices de Guerre*, présidée par un président de Section au Conseil d'Etat et divisée dans le dernier état de la législation (loi du 31 décembre 1924, art. 10 (2) en six sections, dont une section permanente, comprenant chacune un Conseiller d'Etat, un Conseiller-Maître à la Cour des Comptes, un Maître des Requêtes au Conseil d'Etat, un Conseiller Référendaire à la Cour des Comptes, un inspecteur des Finances et trois membres désignés par la réunion des présidents de Chambres de Commerce de France, ou à

(1) Duv. p. 250. D.P. 1916-4-161.

(2) B.L.D. p. 776. D.P. 1925-4-106.

son défaut par le ministre du Commerce. Chaque section se trouvait elle-même divisée en deux sous-sections ayant un pouvoir propre de décision, et assistée du Directeur des Contributions Directes au ministère des Finances, et de rapporteurs. Les décisions de la Commission, soumises au recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat pouvaient en outre être révisées dans les conditions déterminées par l'art. 15 de la loi de 1916 (cf. *infra* n° 129).

54. La Commission départementale, qui statuait en dehors de tout litige, organisée selon un type administratif, et composée uniquement de fonctionnaires financiers, dont le principal intéressé, le directeur des Contributions directes, ne doit certainement pas être considérée, et n'a pas été considérée par la jurisprudence comme une juridiction (cf. *infra* n° 74 et 125). Il n'en est pas de même pour la Commission supérieure. Aussi est-elle expressément qualifiée de juridiction par le Conseil d'Etat, et ses décisions sont-elles revêtues de l'autorité de la chose jugée (cf. *infra* n° 130, p. 146, note 4).

**4° Commissions diverses pour la liquidation de la guerre.**  
de 1914-1918.

Nous n'en citerons que deux.

A. — *Commission pour la prorogation des brevets d'invention.*

55. Instituée par la loi du 8 octobre 1919 (1) pour prononcer la prolongation de la durée des Brevets qui n'auraient pu être exploités normalement pendant la guerre, elle comprend cinq membres : un Conseiller à la Cour d'Appel de Paris, président, deux délégués du Comité consultatif des Arts et Manufactures, et deux délégués de la Commission technique de l'Office National de la Propriété industrielle, assistés du directeur de cet Office, commissaire du Gouvernement. La Commission après une procédure contradictoire rendait en séance publique une décision « définitive ».

Malgré les indications formelles des travaux préparatoires, le Conseil d'Etat considéra cette Commission comme un organe administratif (cf. infra n° 68) « par son objet et la nature de ses attributions ». Elle a en effet à statuer sur une demande présentée en dehors de tout litige et sans avoir à apprécier de question de droit. Cette solution peut donc être approuvée.

B. — *Commission de revalorisation des marks en Alsace-Lorraine.*

56. Créée par la loi du 22 juin 1922, art. 16 (2) elle eut à examiner les « cas spéciaux » soulevés par l'application de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1918 (3)

(1) B.L.D. p. 736. D.P. 1921-4-12.

(2) B.L.D. p. 339. D.P. 1923-4-375.

(3) B.L.D. p. 744.

qui ordonnait la conversion en francs des valeurs exprimées en marks dans les contrats passés avant la guerre par des Alsaciens et des Lorrains. Par « cas spéciaux » il fallait entendre les demandes en indemnité présentées par ceux que lésait cette opération. Composée de cinq fonctionnaires placés sous la présidence d'un Conseiller d'Etat, cette Commission, qui exerça, sans règles de procédure bien déterminées, des attributions d'abord dévolues par l'arrêté de 1918 au ministre des Finances, semble, tout comme ce dernier, n'avoir joué qu'un rôle purement administratif (C.E. 28 octobre 1927, Kuehm p. 984).

57. Ainsi se trouve terminé l'indispensable examen, que nous avons fait aussi rapide que possible, des principales « Commissions » du Droit public actuel. Nous pouvons maintenant, en les regardant vivre, tenter de résoudre le problème général qu'elles posent.

---

## DEUXIEME PARTIE

---

# Le problème de la nature de la Commission

## ETUDE INTERNE

### CHAPITRE I

#### INTÉRÊT DU PROBLÈME ET METHODE POUR LE RESOUDRE

58. Nous avons, dans un but de clarté, indiqué déjà dans notre première partie les solutions concrètes de la jurisprudence, lorsqu'il y en avait, touchant la nature de telle ou telle Commission. Il nous faut maintenant reprendre cet examen, dans son ensemble, et d'un point de vue plus théorique (1).

La question juridique qui se pose à nous est, rappelons-le, double :

- a) savoir, parmi ces Commissions, lesquelles sont des juridictions ;
- b) déterminer d'après quels caractères cette nature juridictionnelle leur a été reconnue ou refusée, l'absence

(1) Nous serons ainsi entraînés à quelques redites ; nous les avons réduites au minimum ; mais nous nous croyons qu'elles étaient inévitables si nous voulions être compris dès le début de nos explications dans une matière aussi peu connue que la nôtre.

ou la présence de ces caractères devant nous servir, dans l'avenir, à préciser la nature des Commissions à naître.

59. Dès l'abord de ce problème, nous nous trouvons arrêtés par une question préliminaire. Pour savoir si une Commission est une juridiction, il faut avant tout être bien d'accord sur ce qu'est une juridiction, et ce qu'est un acte juridictionnel.

De nombreux juristes, parmi les plus éminents, ont débattu et controversé sur ce point ; et pourtant nous avouons que ces discussions sur une définition, si elles sont intéressantes au point de vue spéculatif, ne nous paraissent présenter qu'une utilité juridique assez mince. Descartes (1) « lorsqu'il était question de proposer un argument dans la dispute, faisait d'abord plusieurs demandes touchant la définition des noms ». Que dirait-il s'il assistait à bien des discussions théoriques actuelles ! A notre avis, la définition de l'acte juridictionnel, comme toute autre définition, est une chose première, indémontrable, qu'il est en vain de tenter de justifier si l'on ne prouve qu'elle est unanimement acceptée. Il est évident que selon qu'on entend le mot juridiction dans un sens ou dans un autre, tout l'édifice juridique construit sur ce mot sera différent. Il faut choisir, tout comme le géomètre, entre plusieurs postulats. Mais alors que le choix du géomètre est libre, le juriste doit rechercher la définition à laquelle il sera le plus facile de rattacher par une explication logique toutes les solutions

(1) Cité par Capitant « Vocabulaire Juridique », Paris 1930, p. 8.

de détail fournies par la loi ; en outre, pour éviter des confusions de sens, cette définition devra être celle qui est adoptée par la pratique.

Notre intention n'est pas de reprendre le problème de la définition de l'acte juridictionnel ; nous devons néanmoins rappeler les plus importantes parmi les solutions qui lui ont été récemment apportées.

60. Juger, c'est évidemment « dire le droit afin d'en assurer le respect ». Mais dès qu'un agent administratif dit le droit, y a-t-il au sens strict « juridiction » ?

C'est ce que pensait M. Artur (1) pourvu seulement que le droit affirmé fût litigieux, c'est-à-dire violé ou contesté. Dans cette interprétation, toutes nos Commissions, dès qu'elles tranchent un débat contentieux, seraient a priori des juridictions. Cette conception unitaire n'est certainement pas celle de la jurisprudence.

Il faut, d'après celle-ci, établir une distinction intérieure. Laquelle ?

61. Pour M. Carré de Malberg (2), il y a acte juridictionnel lorsqu'une décision est « prise par une autorité juridictionnelle, c'est-à-dire par une autorité spécialement affectée à l'exercice de la juridiction, cette autorité statuant dans des formes qui fournissent la garantie que sa sentence sera exempte de tout arbitraire. » Plus simplement, « la juridiction consiste à dire le droit dans la forme juridictionnelle et avec les effets propres à

(1) Revue de Droit Public « Séparation des Pouvoirs et Séparation des Fonctions » années 1900 et 1902.

(2) « Théorie Générale de l'Etat », Sirey 1920 tome I, n° 691 s. Voir notamment p. 810 s.

l'acte juridictionnel. » Que faut-il entendre exactement par « formes juridictionnelles » ? M. Carré de Malberg en énumère un certain nombre. Est-ce là tout ? Sont-elles toutes également indispensables ? Il est à craindre que la définition de M. Carré de Malberg ne fasse souvent que reculer le problème. En tous cas, cette notion de juridiction entraînerait, croyons-nous, à refuser un caractère juridictionnel à la presque totalité de nos Commissions, qui sont organisées avec un système de garanties souvent médiocre, et selon des formes bien différentes des Tribunaux ordinaires.

62. Pour Duguit (1), « l'acte juridictionnel est en substance l'acte juridique fait par un agent public comme conséquence logique de la constatation qu'il y avait ou non violation du droit objectif ou atteinte à une situation subjective » ; il y a acte juridictionnel dès que son auteur a eu pour *but* de résoudre une question de droit. Mais ce critérium de but, d'intention pose un problème d'interprétation psychologique dont la solution risque bien d'être incertaine.

63. En somme, l'une et l'autre de ces définitions, la dernière surtout, ne définissent guère, et la première qui aboutit encore à ranger toutes nos Commissions ou presque, dans une seule catégorie, celle des organismes administratifs, n'est pas plus que celle de M. Artur, conciliable avec la jurisprudence sur notre point précis.

64. Il faut donc chercher ailleurs un élément de dis-

(1) Revue de Droit public 1906 p. 413 s. et 1922 p. 162 s. Voir notamment 1922 p. 169-170.

inction. M. Jèze (1) nous l'apporte lorsqu'il écrit que juger, c'est :

constater avec force de vérité légale (l'autorité de la chose jugée) une chose contestée ou contestable ;

partant de cette constatation, prendre une décision exécutoire.

Cette définition est simple : on sait depuis longtemps ce qu'est l'autorité de la chose jugée ; c'est une notion claire, prêtant le moins possible à l'équivoque.

Elle nous rend compte d'un très grand nombre des règles particulières exprimées par les textes. Nous aurons l'occasion de le montrer dans toute la suite de cette étude.

Enfin, c'est elle qui est le plus communément admise dans la pratique, et que l'on retrouve le plus fréquemment, quoique souvent implicite, dans les arrêts du Conseil d'Etat. Certes, il arrive aussi que le Conseil d'Etat semble s'être laissé séduire par d'autres définitions (2),

(1) Voir en particulier « Principes Généraux du Droit Administratif », 2<sup>e</sup> édition, Giard 1914, tome I, p. 32 s. et Revue de Droit Public 1909 p. 667 s.

(2) C'est ainsi qu'en matière de prises maritimes un arrêt du 14 mars 1924 S. 26-3-33 s'exprime ainsi : « Cons. que le règlement des prises maritimes n'est pas laissé à la libre appréciation de l'autorité administrative ; que le Conseil des Prises et le Président de la République en Conseil d'Etat qui en sont chargés sont appelés à examiner les droits respectifs des parties, statuent comme de véritables juridictions... » ; quelque imparfaite que soit la formule (le Conseil d'Etat parle à tout instant de « véritables juridictions », comme s'il existait de fausses juridictions), il semble bien ici que la définition de la juridiction se trouve dans le fait que cet examen n'est pas laissé à la libre appréciation de l'Administration et que la décision doit se borner à l'application du droit existant.

« Cons., dit un autre arrêt, que (la Chambre du Contentieux

définition formelle ou définition matérielle. Mais alors que sa pensée sur ce dernier point est variable, flottante et souvent peu nettement exprimée, il attribue au contraire toujours aux décisions des organismes juridictionnels l'autorité de la chose jugée ; il fait de cette autorité un caractère commun appartenant à toutes les juridictions. Si donc elle n'est parfois peut-être dans sa pensée qu'une conséquence de leur nature juridictionnelle, tout se passe en réalité comme si elle en était la définition ; et c'est, au fond, cela seul qui nous importe.

65. Nous savons donc ce que l'on considère actuellement le plus communément comme une juridiction : c'est un organisme dont les décisions sont revêtues de l'autorité de la chose jugée.

Qui va nous dire si telle Commission est une juridiction ? L'autorité chargée de fixer l'organisation des Pouvoirs publics, c'est-à-dire le Législateur.

administratif de l'Office des Assurances de la Moselle) statue selon une procédure juridictionnelle ; qu'elle constitue dès lors, une juridiction » (C.E. 12 juillet 1929, Leroux p. 710). La définition de la juridiction semble ici résulter uniquement de la procédure suivie devant elle.

Ailleurs, à propos de la Contribution sur les bénéfices de guerre, un arrêt Guillemet du 27 février 1929 p. 243 écrit : « Cons. que la Commission instituée par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1916 au chef-lieu de chaque département n'est qu'un organe de taxation dont les décisions ne peuvent à aucun titre revêtir le caractère de chose jugée uniquement réservé aux décisions juridictionnelles... » Ici le Conseil d'Etat semble opposer l'organe de juridiction à l'organe de taxation, et ainsi opter pour une définition matérielle ; mais il ne marque pas moins nettement la liaison qu'il fait entre la nature juridictionnelle des Commissions, et l'autorité de chose jugée qui s'attache à leurs décisions. Et c'est le plus souvent sur ce rapport seul qu'il insiste. (C.E. 16 mai 1928, Randon p. 621).

De pareils exemples pourraient être répétés, mais sont peu nombreux dans la masse de la Jurisprudence.

Cette proposition semble évidente ; et pourtant le contraire a été soutenu. C'est ainsi que M. Artur (1) écrit : « il ne dépend pas du législateur, dans sa volonté arbitraire, de faire qu'un acte soit de la fonction d'administrer ou de la fonction de juger, pas plus qu'il ne dépend de sa volonté de faire qu'un objet soit blanc ou noir ». Cette argumentation ne nous semble pas valable. Son auteur semble oublier que le droit n'est autre chose que « l'ensemble des règles de conduite sociale que la majorité des hommes de ce pays estime justes et socialement utiles » (2) telle qu'elles se trouvent formulées dans les textes de la loi ; que c'est en définitive celle-ci qui nous régit, et non les théories des juristes. Lorsque le législateur aura décidé que tel acte, que M. Artur considère comme faisant partie de la fonction d'administrer, aura tous les caractères et tous les effets de l'acte juridictionnel, quelles que soient les excellentes raisons de M. Artur, cet acte n'en sera pas moins un acte juridictionnel ; car si les règles de la physique ne sont pas fixées par le législateur, c'est ce dernier au contraire qui fixe les lois des sociétés humaines.

66. En définitive, il faut donc, comme l'écrit M. Jèze (3) « rechercher uniquement et exclusivement la pensée du législateur », telle qu'elle est contenue dans la loi,

(1) Art. précité R.D.P. 1900 t. 14 p. 261.

(2) Jèze. *Revue de Droit Public*, 1914 p. 313. Faite dans un autre esprit une étude juridique est « un moment d'orgueil et d'inutilité certaine », n'ayant « d'autre appui que les préférences personnelles de celui qui les formule, d'autre fondement que son sentiment impulsif de la justice ». Que d'auteurs l'oublent chaque jour !

(3) R.D.P. 1924, p. 224.

telle qu'on peut aller la chercher dans les travaux qui l'ont précédée ou les interprétations officielles qui l'ont suivie. La valeur de ces deux derniers éléments peut certes être théoriquement contestée. Les décrets et les circulaires intervenant en application de la loi ne sont qu'une interprétation de son texte par le pouvoir exécutif. Mais en fait ils peuvent, et ils devraient être d'une grande utilité. Une discussion développée sur un point est plus riche de renseignements qu'un texte condensé ; et le ministre qui a présenté et étudié la loi, qui souvent l'a défendue devant le Parlement, est mieux placé que quiconque pour connaître l'opinion de ce dernier, et la solution qu'il donne doit être admise si elle ne choque pas le bon sens.

67. Examinons donc les lois et leurs annexes ; elles doivent nous permettre de résoudre notre problème.

Une solution que nous aimerions pouvoir proposer serait celle qu'indique M. Hauriou : « Ce qui tranche la question, écrit-il à propos de la Commission centrale de l'Assistance Publique, c'est qu'aujourd'hui le contentieux administratif est centralisé entre les mains du Conseil d'Etat, et que les autorités nouvelles qui sont créées sont présumées être purement administratives, à moins que le législateur ne leur confie expressément des attributions contentieuses en employant le terme consacré de recours contentieux » (1). Sans même nous borner à ce dernier terme, il existe bien d'autres mots qui seraient aussi sûrs. Que le législateur dise : « Telle Commission

(1) Hauriou, note sous C.E. 30 juin 1911. Directeur de l'Assistance Publique, S. 1913-3-65.

est une juridiction », et la question sera résolue de la manière la plus simple et la moins discutable. Mais le législateur, hélas, est loin d'être un légiste ; il a oublié la parole de Bentham, que « les paroles de la loi doivent se peser comme du diamant » (1) ; il ne se soucie pas de problèmes comme le nôtre, dont il ne perçoit pas l'intérêt et qui lui paraissent relever d'un pur formalisme verbal. Aussi ne se soucie-t-il nullement du choix de ses mots. Rares sont les exceptions, comme celles qui figurent dans la loi du 31 mai 1933, art. 138 § 1, sur la revision des marchés de guerre, ou celle du 11 février 1927 réorganisant le régime disciplinaire des fonctionnaires des départements recouvrés (2).

68. Les travaux préparatoires le montrent bien, qui sont empreints, à notre point de vue, de la plus pure fantaisie. Prenons par exemple les débats relatifs aux diverses Commissions d'Assistance.

Assistance médicale gratuite : le rapporteur devant la Chambre des Députés, M. Rey, écrit : « L'indigent devra porter sa réclamation devant la Commission prévue à l'art. 17 (la Commission cantonale) qui jugera souverainement ; après le verdict de ce Tribunal, son droit sera épuisé » (3). Peut-être pourrait-on voir dans ce texte

(1) Cité par M. Capitant. « Vocabulaire Juridique ». Préface p. 7.

(2) Loi du 31 mai 1933 : « Les marchés... pourront... être déferés à une juridiction dite « Jury national des Marchés de Guerre. »

Loi du 11 février 1927 (B.L.D. p. 79). « Les attributions conférées à la Cour de discipline... par la loi d'Empire du 31 mars 1873... sont exercées par une juridiction ayant son siège à Strasbourg... »

(3) Rapport du 23 janvier 1892 Annexes 15 avril 1892 J.O. p. 189.

l'affirmation du caractère juridictionnel de la Commission cantonale. Mais quand M. Merlet, au Sénat, dit : « L'art. 17 établit, si j'ose ainsi parler, une sorte de Cour de Cassation, car les demandes d'assistance passeront par trois juridictions successives » (1), peut-on vraiment en déduire que l'intention du Sénat ait été de faire du bureau d'assistance et du Conseil municipal des organismes juridictionnels ?

Assistance aux vieillards : « Le jugement des réclamations, écrit M. Bienvenu-Martin dans son rapport devant la Chambre des Députés (2), appartiendra à la Commission cantonale instituée par la loi du 15 juillet 1893 ». Mais le député Aymard dit : « les pensions et les secours émanant des Conseils municipaux passeront par trois juridictions : le Conseil municipal d'abord, et la Commission cantonale et la Commission centrale ensuite (3). Certes, la loi pourrait parfaitement décider que le Conseil municipal aura en matière d'assistance des attributions juridictionnelles. Mais à défaut de précision dans le texte lui-même, devons-nous, sur la simple foi d'une parole prononcée souvent sans réflexion, admettre une solution aussi exorbitante du droit commun ? Certainement non.

Ces simples citations montrent qu'il est à peu près impossible d'ajouter foi aux travaux préparatoires d'une loi. Aussi bien la jurisprudence n'en tient-elle guère compte, si clairs qu'ils soient. Ce fut le cas notamment

(1) J.O. Débats parlementaires Chambre 4 juin 1903, p. 1834.

(2) J.O. Annexes Chambre des Députés 1903 p. 392.

(3) J.O. Débats Parlementaires Sénat 11 juillet 1893.

pour la Commission de prorogation des brevets d'invention créée par la loi du 8 octobre 1919 (1) qui fut formellement indiquée par le rapporteur devant la Chambre des députés comme devant être une juridiction destinée à suppléer le Tribunal civil (2). Le Conseil d'Etat n'en fit pas moins, expressément, un organe purement administratif (C. E. 27 avril 1923. La Cérésite, p. 365).

69. Les textes réglementaires suivant la loi, ou même la remplaçant (décrets-lois) peuvent nous être plus utiles, car les termes ont dû en être médités à loisir. Nous pouvons par exemple nous fier au décret du 18 octobre 1933 (3) rendu en application de la loi du 31 mai 1933 et qui parle de : « la juridiction créée par l'art. 138 de la loi du 31 mai 1933 sous le nom de jury national des marchés de guerre... » ; au décret-loi du 8 août 1935 créant une Commission supérieure de Cassation en matière de pensions pour statuer dans les recours dirigés « contre les décisions juridictionnelles rendues définitivement sur les contestations soulevées par l'application des lois des 31 mars et 24 juin 1919 » ; ou encore à un autre décret-loi du 8 août 1935 qui dit, à propos de la Commission supérieure de révision des pensions qu' « un décret spécial fixera ultérieurement la procédure des recours devant cette juridiction ».

De même nous trouverons une indication utile dans des circulaires comme celle du 23 avril 1919 (J. O. 25

(1) D.P. 1921-4-12.

(2) Documents parlementaires 1919 p. 1826.

(3) B.L.D. p. 662. D.P. 1934-4-188.

avril) rendue pour l'application de la loi du 17 avril 1919 sur la réparation des dommages de guerre et qui s'exprime avec une clarté parfaite : Le régime créé par la loi, dit-elle, « comporte essentiellement l'institution de Commissions et au degré supérieur de Tribunaux qui sous des modalités et avec des caractères différents, les premiers à titre d'organes administratifs ayant principalement pour but d'aboutir à des décisions de conciliation, les seconds à titre de véritables juridictions, prendront des décisions attributives d'indemnités ».

De pareils textes, malheureusement, sont rares, et la plupart du temps nous ne pourrions être si facilement éclairés.

70. A défaut d'un éclaircissement définitif, les mots nous apportent-ils du moins une lumière ? Il est des mots qui, traditionnellement, s'emploient lorsqu'il s'agit de juridictions, d'autres qui sont plutôt employés à propos d'organes administratifs. Ainsi les décisions d'une assemblée administrative s'appellent souvent « délibérations », celles d'une juridiction « jugements » ; les réunions de l'une s'appellent plus fréquemment « séances », et celles de l'autre « audiences » ; on fait « appel » d'une juridiction inférieure à une juridiction supérieure. Si donc la terminologie du législateur était exacte, ou tout au moins constante, elle nous renseignerait. Malheureusement encore, il n'en est rien. A propos de la même Commission supérieure de Cassation des Pensions, le Décret du 5 octobre 1935 parle indifféremment de « séances » (art. 6, 7, 14) et d'« audiences » (art. 15). A propos de la révision des pensions, le même article 12

du décret du 25 août 1937 nous parle de l' « appel » formé devant la Commission Supérieure de Révision contre les décisions du ministre, et, quelques lignes plus loin, qualifie ce recours de « pourvoi ». La loi du 30 octobre 1886 par le des « délibérations » du Conseil départemental de l'Instruction publique à l'art. 49 et de ses « jugements » à l'art. 39. A propos du Conseil supérieur de l'Instruction publique, la loi du 27 février 1880 art. 8, parle de ses « sessions » alors que le Décret du 11 mars 1898, art. 8, le charge de « juger ». Le Décret du 22 décembre 1935 sur les soins gratuits aux pensionnés de guerre, art. 56, parle de « parties en cause » avant qu'aucun litige soit engagé. La Commission supérieure instituée par l'art. 58 du même décret est chargée d' « arbitrer » les difficultés ; de même que la Commission chargée par la loi du 13 juillet 1924 de statuer sur les indemnités dues aux communes pour l'occupation de leurs cimetières, est composée d' « arbitres » ; de même encore que la Commission créée par la loi du 30 juillet 1880 sur le rachat des ponts à péage est dénommée « Commission arbitrale ».

Faut-il accorder à ces mots leur valeur exacte et précise ? Il est permis d'en douter (1). Ailleurs, et c'est le

(1) C'est pourtant à ce mot « arbitral » que s'était attaché M. le Commissaire du Gouvernement Jagerschmidt (C.E. 23 mai 1890 p. 529) pour accorder à cette dernière Commission un caractère juridictionnel. « D'après la définition qui en a été donnée par les plus anciens auteurs, écrivait-il, l'arbitrage est une juridiction instituée pour une affaire particulière. Les arbitres ne doivent pas être confondus avec des experts dont les décisions ne sont pas obligatoires pour les parties ; ils font office de juges ; le caractère de juridiction appartient même aux

cas le plus fréquent, on trouve des mots vagues, sans signification précise, comme « statuer », « décision », « recours ». Il est inutile de prolonger ces exemples et ces citations. Ils suffisent à nous prouver que nous ne devons aucunement nous fier à la terminologie de la loi.

71. Lire les textes ne sera donc pas suffisant. Nous devons les interpréter, délaisser la façade pour pénétrer à l'intérieur, et nous demander non plus si le législateur a dit que telle Commission était une juridiction, mais s'il a voulu qu'elle en fût une, et lui en a donné les caractères.

En un sens, cette recherche sera plus facile, car la matière est ici considérablement plus ample. En établissant une Commission, le législateur fixe les règles de son organisation et de son fonctionnement. Et si les lois an-

arbitres volontaires dont traite le Code de Procédure Civile ; à plus forte raison aux arbitres légaux, imposés par la loi aux parties, comme le sont les Commissions arbitrales dont nous nous occupons. »

De même le Commissaire du Gouvernement Corneille s'exprime à propos du Conseil Supérieur de l'Instruction Publique (C.E. 20 Juin 1913 Téry p. 736 S. 1920-3-14). « Le Conseil Supérieur aux termes de la loi du 27 février 1880 statue en dernier ressort sur les « jugements » rendus par les Conseils académiques, et rend des « décisions » devant être prises aux 2/3 des suffrages... Le Conseil Supérieur est donc une Juridiction disciplinaire de par le fait de la loi et les expressions mêmes du texte. »

Nous avons cité ces deux passages comme exemples du parti qu'ont peut tirer en notre matière de l'analyse littérale de la loi. Sans doute cette méthode n'a pas abouti ici à des résultats déraisonnables. Nous ne pensons cependant pas qu'elle soit à suivre, surtout avec l'aveugle confiance que semblent lui accorder ces deux textes.

ciennes sont à ce point de vue extrêmement brèves (1), et ne nous apportent que peu de renseignements, les lois récentes fournissent au contraire un très grand nombre d'éléments, tant par elles-mêmes que par les nombreux décrets qui les complètent et les précisent. Elles ont eu l'ambition de ne rien laisser dans l'ombre, de régler tous les détails, et sont ainsi très riches et instructives.

72. Mais si cette recherche est plus facile que la précédente, elle est encore moins certaine dans ses résultats. Elle implique que le législateur, toujours strictement logique avec lui-même, n'attribuera les caractères de la juridiction qu'aux Commissions qui sont dans sa pensée des juridictions : attitude qui, quand on vient d'examiner le dédain des lois pour la terminologie établie, est singulièrement problématique, et qui peut en outre être interdite par des nécessités pratiques. Heureusement, le plus souvent le législateur n'a pas eu d'opinion et celle que nous lui attribuerons sera aussi factice que logique. Mais aussi bien pour découvrir sa véritable opinion que pour lui en créer une, il faut savoir parmi les innombrables règles qui régissent ou peuvent régir les Commissions, lesquelles sont caractéristiques de la « juridiction ».

73. Aucune loi jamais n'a posé ce principe que les

(1) Ainsi, par exemple, la loi du 27 avril 1825 sur les indemnités aux Emigrés, dont le rapporteur, M. Pardessus, disait devant la Chambre des Députés (Moniteur 12 février 1825, p. 183) : « Ce n'est point dans une loi qu'on peut désigner les qualités et le nombre des personnes à qui Il (le Roi) jugera convenable d'accorder sa confiance. Chargé de rendre la Justice à une classe de ses sujets, il doit être libre de choisir où il voudra les personnes qu'il veut investir de la fonction délicate d'acquitter cette dette de la souveraneté. » Que les temps sont changés !

caractères de la « juridiction » sont tel et tel. Force nous est donc de nous en remettre à une sorte d'opinion commune, de tradition basée à la fois sur le raisonnement et sur des textes épars de loi ou de jurisprudence. C'est cette tradition qui nous donne les conséquences de la nature juridictionnelle d'une Commission et de ses décisions, conséquences qui sont en même temps les intérêts pratiques du problème que nous examinons.

Ces conséquences sont de plusieurs ordres.

L'une, primordiale, est, mieux que la conséquence, le contenu même de la règle de l'autorité de la chose jugée. C'est l'impossibilité, pour les décisions qui en sont revêtues, d'être modifiées soit par l'organisme qui les a rendues, soit par tout autre organisme administratif ou juridictionnel en dehors des cas prévus par la loi.

D'autres sont liées à l'autorité de la chose jugée par un lien logique plus ou moins certain ; ainsi les règles relatives aux conditions et aux cas dans lesquels peut être attaquée une décision juridictionnelle, et qui sont beaucoup plus restreints, dans leur principe comme dans leur application, que pour le recours pour excès de pouvoir *stricto sensu*.

Enfin, d'autres conséquences sont logiquement liées non à l'autorité de chose jugée en elle-même, mais à la forme de « jugement » (ce mot étant pris dans son sens vulgaire) que revêtent traditionnellement les décisions juridictionnelles. Quant à la liaison entre les notions « autorité de la chose jugée » et « jugement », elle est imposée non par la logique, mais par une nécessité politique, la nécessité, dans l'intérêt de la paix sociale, de

rapprocher le plus possible de la vérité réelle la vérité enfermée par la loi dans les décisions juridictionnelles, nécessité particulièrement urgente en une matière où la vérité officielle, une fois proclamée, ne peut plus être touchée. Ce rapprochement est assuré, ou facilité, par différents moyens pratiques qui sont les règles de procédure : Avertissement des parties, instruction contradictoire du litige, interdiction de statuer *ultra petita*, etc...

L'interprétation (ou la construction) de la pensée du législateur devient de plus en plus délicate, à mesure que le lien qui nuit l'autorité de la chose jugée et les divers caractères des Commissions à étudier devient moins nécessaire et plus vague. Cette interprétation, comme celle de toutes les difficultés juridiques, est confiée à la jurisprudence, ici à la jurisprudence du Conseil d'Etat qui, nous l'avons dit et nous y reviendrons, joue en général le rôle de Tribunal de Cassation des décisions juridictionnelles comme il est juge de l'excès de pouvoir des décisions administratives.

74. Sommes-nous enfin au but, et la jurisprudence va-t-elle nous suffire et nous satisfaire dans la résolution de notre double problème ?

Pour la première question, qui est de déterminer la nature des Commissions existantes, sa réponse devrait mettre un terme à toute incertitude ; et il en est souvent ainsi.

En matière de Bénéfices de guerre :

a) Commission départementale : « Cons. que la Commission du premier degré n'est pas une juridiction... » (C. E. 11 mai 1929, Ramin p. 504).

b) Commission supérieure : « Cons. que la Commission supérieure est une véritable juridiction... » (C. E. 10 août 1918, Villes p. 841).

En matière de classement des Etablissements de luxe :

a) Commission départementale : « Cons. que la Commission départementale, simple organe administratif dont les décisions n'ont pas le caractère d'autorité de la chose jugée... » (C. E. 17 décembre 1920, Matton, p. 1086).

b) Commission supérieure : « Cons. que la Commission supérieure est une véritable juridiction... » (C. E. 27 février 1931, Min. des Finances c. Sicard, p. 231).

Et on trouve des textes analogues en très grand nombre : En matière de reconstitution foncière, pour la Commission cantonale, organe administratif, et la Commission départementale, organe juridictionnel (C. E. 17 novembre 1922, Légillon p. 849 ; C. E. 5 décembre 1924, Légillon p. 985) ; en matière de dommages de guerre (C. E. 31 octobre 1930, p. 882) ; à propos de la Commission arbitrale chargée de statuer sur les indemnités dues aux communes pour l'occupation de leurs cimetières par des tombes militaires (C. E. 14 octobre 1932, Ministre des Pensions c. Ville de Versailles, p. 835) ; en matière d'exemptions à la taxe d'apprentissage (C. E. 6 février 1931, S. 1931-3-49) ; à propos de la « Commission spéciale chargée de statuer sur les réclamations contre l'établissement des listes électorales dressées en vue des élections aux différents Conseils des Pupilles de la Nation » (C. E. 8 novembre 1933, Le Souvenir p. 1022) ; comme à propos des Conseils de Revision (C. E. 4 mai 1917, Manguin S. 1923-3-43) qui se trouvent soumis expressément à un « Recours en Cassation ».

On peut rechercher aussi la pensée du Conseil d'Etat, même quand le texte de l'arrêt est peu explicite par lui-même, dans d'autres documents, par exemple des conclusions des Commissaires du Gouvernement : ainsi les conclusions du Commissaire du Gouvernement Tardieu, sous C. E. 10 avril 1908, Min. de l'Intérieur p. 410, appellent « toute une série de juridictions superposées » les différentes Commissions instituées en matière d'assistance par la loi du 14 juillet 1905.

75. Ces textes, et bien d'autres, nous renseignent ainsi sans doute possible. Mais il arrive aussi assez fréquemment qu'à l'exemple du législateur et incertain sans doute comme lui (1) sur la véritable nature de certains organismes particulièrement mystérieux (la Commission cantonale d'assistance de la loi du 15 juillet 1893, par exemple) le Conseil se refuse à résoudre explicitement la question théorique et se borne à fournir la réponse pratique qui lui est demandée. Nous devons dans des cas interpréter, c'est-à-dire souvent construire la pensée de la jurisprudence d'après la règle que sa décision fixe à la Commission en question ; et s'il s'agit d'une règle dont l'application est incertaine, il nous sera impossible de rien affirmer : heureusement, les décisions jurisprudentielles sont nombreuses, et ce que l'une ne dit pas, une autre l'explique souvent ; de sorte que s'il reste en-

(1) M. Hébrard de Villeneuve, Conseiller d'Etat, chargé de présenter un rapport sur les méthodes des Commissions d'évaluation des dommages de guerre créées par la loi du 26 octobre 1915 trancha la question de leur nature en parlant de leurs pouvoirs « quasi-juridictionnels ». Cette solution, malgré son élégance, est restée isolée.

core des questions controversées théoriquement, il n'en est point qui ne soit pratiquement résolue.

75. Pour la deuxième question, savoir quels sont les caractères que la jurisprudence lie à l'autorité de la chose jugée, elle se mêle intimement à la première, et serait résolue en même temps qu'elle, si le Conseil d'Etat motivait ses arrêts. Hélas, c'est une constatation devenue banale, et que faisait déjà Serrigny, que « le Conseil d'Etat ne donne presque jamais de motifs développés des arrêts qu'il prononce ; il décide la plupart du temps la question par la question. » Tribunal essentiellement pratique, fidèle encore à son ancienne fonction qui était non de dire le droit, mais d'administrer, c'est-à-dire et moins ambitieusement de trancher des difficultés, il s'intéresse avant tout à la solution du litige qui lui est proposé, et dans les motifs généralement stéréotypés (1) et très sommaires de ses décisions, il est vain de rechercher les étapes de son raisonnement, qu'un examen, même « la loupe » (2) laissera cachées derrière de vagues formules. Il nous faudra donc, ici encore, deviner, interpréter, et cette interprétation, comme celle des textes de lois, sera souvent conjecturale et parfois purement imaginaire, lorsque le Conseil d'Etat fait

(1) A moins qu'il ne se contredise franchement, écrivant avec la même tranquille certitude, à propos par exemple de la régularité de la composition de la Commission départementale des Bénéfices de guerre : « Cons. que la Comm. Sup. devait relever d'office ce moyen d'ordre public... » (C.E. 18 mai 1921 Gaubert, p. 329) et « Cons. que la Comm. Sup. n'était pas tenue de vérifier d'office la régularité de la composition de cette Commission... » (C.E. 15 juin 1923. L'assistance médicale, p. 491).

Autre exemple, en matière de Pensions : C.E. 27 janvier 1926, Meynier, p. 93 et 19 mars 1931, Pietrucci, p. 314.

(2) Hauriou, note S. 1913-3-105.

d'une Commission une juridiction non parce qu'il trouve cette nature dans la loi, non pas même parce qu'il la croit telle théoriquement, mais parce qu'il veut par exemple protéger les assujettis à cette Commission et leur accorder des garanties de procédure.

77. Examinons donc les arrêts du Conseil d'Etat. Ils suggèrent plus qu'ils n'expriment. Cependant, une analyse du raisonnement probable de leurs rédacteurs conduit à les schématiser de la façon suivante :

← Telle Commission présente tels caractères.

— Cette Commission est donc une juridiction.

— Et cette nature juridictionnelle implique qu'elle présente tel autre caractère.

Ainsi quels sont les motifs des arrêts du Conseil d'Etat ? D'après quels critères décide-t-il que telle Commission est une juridiction ? Il s'appuie sur les mêmes éléments qui ailleurs sont les conséquences de ce caractère de juridiction. Nous voyons le même fait devenir tantôt le critérium, tantôt la conséquence de la nature de la Commission ou de la décision visées (1). Seront donc critères à peu certain de la nature juridictionnelle

(1) Comme l'écrit M. Goldenberg dans sa thèse : « Le Conseil d'Etat juge du Fait », Paris 1932, p. 311 : « Tantôt la loi elle-même prend parti sur le caractère d'un organe en donnant à ses décisions un caractère définitif : les arrêts déduisent alors de la nature juridictionnelle affirmée par le législateur la procédure à suivre. Tantôt au contraire là où le législateur n'a pas pris parti, le Conseil d'Etat suit la marche inverse : il considère la procédure prescrite par les textes, constate qu'elle est semblable à celle qu'il imposait tout à l'heure lui-même comme un effet de la nature juridictionnelle et en déduit, pour les décisions prises suivant cette procédure, une nature juridictionnelle. »

M. Goldenberg n'a analysé qu'une partie de la question en ne parlant que de la procédure, mais le processus est le même pour les autres éléments et conséquences de l'autorité de chose jugée.

les caractères que le Conseil d'Etat attribue, sans texte, aux juridictions explicites. Ces caractères seront assez faciles à déterminer, et grâce à eux nos deux questions se trouveront enfin résolues, puisqu'ils nous permettront d'interpréter la pensée de la jurisprudence sur les Commissions existantes et de reconnaître la nature des Commissions qui se créeront dans l'avenir.

78. La méthode que nous venons d'indiquer fut la nôtre au cours de nos recherches. Nous attachant successivement à chaque Commission, nous nous sommes demandés si la loi la qualifiait expressément, à défaut si la jurisprudence nous fournissait cette qualification, enfin si l'une ou l'autre de ces sources nous apportait des solutions implicites. Nous avons ensuite rassemblé toutes ces solutions de détail pour tenter d'établir quelques règles générales.

Mais ce procédé analytique, dont nous avons sommairement indiqué les résultats dans notre première partie, aurait été fastidieux si nous l'avions employé pour exposer l'ensemble de notre travail, et nous aurait entraîné à de trop nombreuses redites. Aussi avons-nous préféré pour cet exposé une méthode synthétique. Supposant le problème résolu et connus les caractères de la « Commission-juridiction », nous allons prendre successivement chacun d'eux, nous dirons en quoi il se rattache plus ou moins directement à la définition que nous avons donnée de la juridiction, puis nous indiquerons les principales applications qui en ont été faites par la loi ou dans la jurisprudence, et nous signalerons quelques Commis-

sions dont il confirme ou révèle la nature (1). Ensuite, il nous sera possible de faire quelques constatations d'ensemble et de conclure.

(1) Deux ordres au moins étaient possibles pour cet exposé. Le premier, strictement logique, nous aurait amené à présenter les différents critères selon leur degré de certitude, croissant ou décroissant. Ce procédé, qui eût été peut-être plus clair, nous a semblé un peu artificiel. Aussi lui avons-nous préféré un ordre en quelque sorte chronologique, montrant d'abord dans l'aspect des Commissions, puis dans chaque phase du déroulement de l'instance devant elles, ce qui peut être utile à la solution de notre problème. Ce procédé, plus près de la vie, nous a paru par là plus satisfaisant.



## CHAPITRE II

### PREMIER CRITERIUM DE LA COMMISSION-JURIDICTION : SON ORGANISATION.

80. Si, reprenant toutes les institutions que nous avons décrites dans notre première partie, nous y recherchons quelques idées directrices, nous voyons qu'elles sont les suivantes :

a) *Organisation générale* : Celle-ci comprend en général une hiérarchie complète, avec

au bas une organisation dans le cadre de la commune, du canton, de l'arrondissement, du département, de la région. Cette organisation inférieure comprend elle-même un ou plusieurs échelons ;

au sommet un organisme généralement appelé « Commission supérieure » ou « Conseil supérieur » qui statue en dernier ressort et qui est soit soumis au Conseil d'Etat par la voie du recours pour excès de pouvoir *lato sensu*, soit juxtaposé à ce dernier.

Exceptionnellement, la Commission du degré le plus élevé ne statue pas en dernier ressort. Tel est le cas du « Jury National des Marchés de Guerre », des décisions duquel le Conseil d'Etat connaît en appel.

b) *Composition* : on peut distinguer dans l'ensemble des membres des Commissions trois catégories :

Des membres de droit : ministres ou hauts fonctionnaires pour les Commissions supérieures; préfet, sous-préfet, maire, fonctionnaires subalternes pour les Commissions inférieures ;

Des membres nommés, choisis en général parmi des

fonctionnaires (conseillers d'Etat) ou de membres d'assemblées électives (députés, sénateurs, conseillers généraux ou municipaux) ;

Des membres élus, enfin, représentant les catégories d'administrés qui sont appelés à dépendre de la Commission.

La mode, qui est actuellement à la représentation des intérêts, a sévi tout particulièrement ici. Et nulle part sans doute ce n'est plus regrettable.

Les rapports numériques entre ces trois catégories sont fréquemment modifiés, surtout en ce qui concerne les Conseils supérieurs : regardons par exemple l'évolution du Conseil supérieur de l'Instruction publique : « La loi du 27 février 1880 (1) qui servit de préface à la constitution d'une Université républicaine, avait arrêté le nombre des conseillers, tant nommés qu'élus, à 58... Mais celle du 18 décembre 1933, préface de l'école unique, portait l'effectif à 81 membres... Jules Ferry, persuadé qu'une élite seule pouvait s'élever au souci de l'intérêt général, entendait que les trois ordres d'enseignement fussent représentés par « l'aristocratie du grade » ; le législateur de 1933, au contraire, substituait à la compétence spéciale une compétence diluée, à l'aristocratie du grade la diversité du catalogue. Augmentant la représentation du bas, élargissant celle du mitan, sacrifiant celle d'en haut, il faisait du Conseil supérieur moins un « petit parlement » qu'un grand syndicat. Mais

(1) Extrait d'un article anonyme du « Temps » en date du 11 juin 1937.

une catégorie tire l'autre ; et il se trouvait avoir monté aussi un engrenage à chaîne.

Prise dans cet engrenage, la Commission sénatoriale se voit dans le cas d'y ajouter encore. Sans entrain, avec le vague espoir d'y remédier bientôt par une refonte d'ensemble, elle propose au Sénat, quasiment *invita invito* de faire passer le nombre des conseillers de 81 à 90. Dans le primaire, qui en a maintenant 12 au lieu de 6 en 1880, un remaniement du collège électoral des directeurs d'Ecoles Normales et Primaires Supérieures lui paraît justifiable : coût, si l'on ose dire, une unité de plus : 13 au lieu de 12. Mais voilà l'équilibre rompu : coût, un agrégé de sciences naturelles, catégorie non encore représentée, et, sous le bénéfice de la même remarque, un professeur de dessin. Mais l'enseignement supérieur, incontestablement lésé en 1933, a droit à des compensations : coût, un membre de plus dans chacune des quatre facultés. Mais le ministre perd en influence ce que les élus gagnent en quantité : coût deux membres de plus nommés directement par lui, le directeur des Beaux-Arts et un haut représentant de l'Education physique. Et certes nous retrouvons ici l'« aristocratie du grade », mais noyée dans un océan de catégories ».

Nous avons cité ce texte à cette place parce qu'il montre bien (quoique le Conseil supérieur y soit surtout considéré en tant qu'organe consultatif) toutes les influences qui agissent, tous les désirs à contenter, tous les **appétits** mis en éveil, et l'affolement du législateur parti à la vaine recherche d'un impossible équilibre.

Les membres des Commissions, tantôt sont purement

bénévoles, tantôt reçoivent des indemnités ; signalons aussi un mode de rétribution assez inattendu : les « primes de rendement » attribuées aux présidents des Commissions cantonales des dommages de guerre. (Décret du 20 décembre 1920).

En outre des membres que nous venons d'indiquer, et qui sont chargés de statuer, les Commissions se composent en outre fréquemment :

d'un certain nombre de rapporteurs chargés d'étudier préalablement les affaires, et qui ont voix délibérative pour celles qu'ils rapportent (1).

d'un représentant de la loi, appelé souvent « Commissaire du Gouvernement » ;

d'un secrétaire enfin, parfois dénommé greffier, qui est généralement un fonctionnaire et dont la voix n'est pas délibérative.

81. Ces traits de l'apparence extérieure des Commissions présentent-ils, pour déterminer la nature de celles-ci, un véritable intérêt ? Il est certain que la présence dans certains organismes récents de commissaires du Gouvernement et de rapporteurs, leur division en sections, les apparentent souvent aux juridictions administratives de droit commun et ont pu ainsi incliner le

(1) Voir notamment le système original institué devant le Comité central de préconciliation, purement consultatif du reste, en matière de Dommages de guerre. Il est prévu pour chaque affaire (Décret du 5 mai 1924, art. 4) un rapporteur juridique à voix délibérative, et un rapporteur technique dont la voix est consultative, à moins qu'il ne remplace le rapporteur juridique (mod. par le décret du 12 septembre 1924).

Conseil d'Etat à les assimiler à elles. Mais si cet élément était, selon M. Carré de Melberg, un élément essentiel de discrimination, pour la jurisprudence il est au contraire secondaire, n'intervenant qu'en l'absence de toute autre raison de décider. Malgré son apparence extérieure, le Conseil de Revision (1) est une juridiction ; au contraire, toute l'organisation simili-juridictionnelle du Comité départemental de l'Enseignement technique (2) ne l'empêche pas d'être un organe administratif. Tout ce qu'on peut dire, c'est qu'une Commission organisée selon le type des juridictions ordinaires aura une tendance à être considérée elle-même comme une juridiction. Mais il est impossible d'affirmer davantage.

En cela il y a une grande analogie entre les modalités d'organisation des différentes Commissions, et les règles de procédure suivies devant elles, règles que nous devons maintenant, à cause de leur importance pratique, examiner un peu plus longuement.

(1) Cf. n° 32.

(2) Cf. n° 28.



## CHAPITRE III

### DEUXIEME CRITERIUM DE LA COMMISSION-JURIDICTION : AVANT LA DECISION : LA PROCEDURE.

82. Il est possible de revenir sur une décision administrative, qui n'est pas revêtue de l'autorité spéciale de la chose jugée ; elle peut donc sans trop d'inconvénient être rendue rapidement et avec des chances d'erreur. Au contraire, les décisions juridictionnelles sont définitives et irrévocables. Il importe donc qu'elles soient rendues par des personnes impartiales et suivant des règles permettant à celles-ci de se faire une opinion exacte.

Ces règles de procédure ont, nous l'avons fait remarquer (n° 73) une nature bien particulière. Ayant pour objet de permettre à la « vérité légale » apportée par le jugement, de se rapprocher le plus possible de la vérité réelle (1), elles ne se rattachent pas par un lien logique à l'idée de juridiction, elle se rattachent plutôt à une idée beaucoup plus vague, l'idée de justice, et par un lien beaucoup plus incertain.

Elles seront donc à la fois peu sûres et peu précises comme base d'un raisonnement.

83. Peu sûres, d'abord. Le but des lois, dans un Etat,

(1) C'est voir la question par son petit côté que de dire que le but de la Procédure est d'accorder des « garanties » au justiciable. Le but supérieur de la Procédure est actuellement moins l'intérêt du justiciable que l'intérêt de l'équité. Néanmoins, dans ce chapitre, nous nous conformerons à la terminologie traditionnelle, et appellerons brièvement « garanties » ce qui est avant tout, juridiquement, procédés d'investigation.

est d'assurer la paix sociale, conformément à l'équité s'il se peut, mais aussi contre l'équité s'il le faut. Le législateur peut donc régulièrement accorder à une Commission une nature juridictionnelle, et n'accorder cependant aucune « garantie » à ses justiciables. L'évolution actuelle, du reste, ne va pas dans ce sens. Mais inversement, il peut et même il doit, dès que l'intérêt général ne s'y oppose pas, accorder aux administrés le plus de garanties possible, même devant des organismes non juridictionnels. Nous retrouverons ces deux cas plusieurs fois dans la pratique. Aussi le raisonnement : « Telle Commission est une juridiction ; il convient donc de lui appliquer telle règle générale de procédure » peut aboutir à un résultat inexact, contredit par un texte formel ; et plus encore le raisonnement inverse : « Devant telle Commission est appliquée telle règle, qui fait partie des règles générales de procédure ; cette Commission est donc une juridiction ». Ils peuvent nous servir à retrouver dans le passé l'opinion du Conseil d'Etat sur certaines Commissions. Mais ils ne présentent qu'une très faible utilité pour déterminer la nature des Commissions nouvelles sur lesquelles le Conseil d'Etat n'a pas encore statué.

84. Si ces règles sont peu sûres dans leur résultat, elles sont aussi peu précises dans leur contenu. Si tout le monde a en gros une conception analogue de la Justice, le détail en est subjectif et arbitraire. Pour remédier à cet inconvénient, des auteurs (1) ont prétendu

(1) Voir l'exposé de cette thèse dans Jacquelin : *L'évolution de la Procédure Administrative* R.D.P. 1903 t. 20 p. 5 et sa réfutation dans Fontréaulx, thèse Poitiers 1930, Précitée, n° 4.

que les règles du Code de Procédure Civile devaient s'appliquer en matière administrative. Mais ce Code a été établi pour régir des litiges civils, et lorsque les lois administratives ne sont pas muettes elles édictent des procédures très différentes de la Procédure civile ; il faut donc renoncer à trouver dans cette dernière les solutions de détail qui nous manquent.

Les lois particulières concernant les Tribunaux administratifs ne nous apportent guère plus de renseignements ; elles créent une procédure inquisitoriale, écrite, secrète, (qui d'ailleurs perd peu à peu de ces caractères à mesure que les organismes auxquels elle s'adresse deviennent plus nettement des juridictions), et qui se rapproche de la procédure civile par son caractère contradictoire. La loi du 22 juillet 1889 sur les Conseils de Préfecture donne quelques détails supplémentaires. Mais c'est encore peu de chose, et au surplus rien dans ces textes ne dit qu'ils doivent être appliqués en général à toutes les procédures administratives.

85. En dernière extrémité, c'est donc au bon sens qu'il nous faut recourir. Examinons les règles qu'il nous amène à admettre, et les applications qu'en ont faites les lois en notre matière.

#### I. — *Les règles générales de procédure, et leurs applications légales en notre matière.*

86. Le but à atteindre est que le juge statue conformément à la vérité. Il nécessite deux séries de conditions, touchant les unes le juge lui-même, les autres la façon dont il doit être informé.

A). *Le juge lui-même* ; il faut :

87. 1° Qu'il soit soucieux de rechercher cette vérité. Cette condition, la plus nécessaire de toutes, est malheureusement incontrôlable, et on ne peut chercher à la réaliser autrement que par le serment qui est imposé aux magistrats de l'ordre judiciaire, mais qu'aucune loi ne prévoit en notre matière ;

88. 2° Qu'il soit apte aux fonctions qu'on lui confie.

Les magistrats permanents sont en général choisis après un examen de leurs connaissances. Dans notre matière, où il s'agit de juges temporaires et souvent bénévoles, on fait entrer dans les Commissions-juridictions, où sont parfois discutés des problèmes techniques assez spéciaux, des représentants des diverses catégories d'intéressés, capables de bien comprendre la question et de la faire comprendre aux autres juges non initiés. Nous n'insisterons pas sur ce point, qui se réfère à la question étudiée plus haut de la composition des Commissions.

89. 3° Que son esprit soit entièrement libre. Cette caractéristique tend à passer au second plan dans les Commissions où l'on a compris des représentants des justiciables ou de l'Etat ; ceux-ci sont placés non seulement pour éclairer la Commission, mais aussi pour prendre dans les délibérations les intérêts des catégories d'intéressés qu'ils représentent. Ce souci est particulièrement net à propos des Commissions fiscales. Du moins deux principes subsistent-ils, que les juges ne doivent pas statuer sur des affaires dont ils ont déjà connu, ni dans lesquelles ils sont mêlés par eux-mêmes ou par

leurs proches parents. Rares sont les textes administratifs qui prévoient ce cas. Signalons toutefois, parmi les textes anciens, celui de la loi du 30 avril 1826 allouant des indemnités aux anciens colons de Saint-Domingue, qui rend applicables, devant la Commission qu'elle crée, les règles du titre XXI du Code de Procédure civile, et qui décide que si un membre d'une section de cette Commission ayant à juger une affaire s'y trouve intéressé, cette affaire sera renvoyée à une autre section. Parmi les textes récents, on retrouve celui de la circulaire du 1<sup>er</sup> septembre 1915 (J. O. 9 septembre) rendue pour l'application du Décret du 20 juillet 1915 (1) sur les Dommages de guerre, et qui dispose que si un membre de la Commission intente une demande, il ne pourra en juger.

Il est au contraire des Commissions dans lesquelles siègent des personnages intéressés à l'affaire qu'ils examinent, parfois même comme demandeurs à l'action. Ainsi le préfet dans le Conseil départemental de l'Assistance publique et privée, l'inspecteur d'Académie dans le Conseil départemental de l'Instruction publique.

90 4° A côté de ces qualités individuelles, il faut enfin exiger des membres du Tribunal une qualité collective importante : être suffisamment nombreux. En notre matière les fonctions étant, nous l'avons dit, souvent bénévoles, les membres de la Commission auraient risqué d'être peu assidus et les décisions auraient pu être rendues par un nombre très restreint de personnes, ce qui

(1) Duv. p. 225.

aurait enlevé aux délibérations une partie de leur sérieux. Aussi la loi a-t-elle le plus souvent prévu la présence indispensable d'un certain nombre de juges, nombre qu'elle appelle en général « quorum ». Ce quorum est très variable.

Parfois est exigée la présence de tous les membres ; ainsi pour le Conseil cantonal des Allocations militaires, tel qu'il fonctionnait sous le régime de la loi du 7 août 1913 (Décret du 9 août 1913 (1) art. 4 § 4) ; pour les Commissions cantonale et départementale de Dom-mages de guerre sous le régime de la loi du 26 décembre 1914 (Décret du 4 février 1915 (2), art. 5 § 8) ; pour les Tribunaux actuels de Pensions (Décrets du 2 sep-tembre 1919 (3) art. 37 et du 21 septembre 1926 (4).

Mais plus souvent la loi se contente d'un nombre plus restreint, qui est :

Soit une proportion : la moitié des membres pour les sections de la Commission supérieure des Allocations militaires (Décret du 29 décembre 1931 (5) art. 3) ; la moitié plus un pour le Comité départemental de l'En-seignement technique (Décret du 10 février 1921 (6), art. 9) ;

Soit un nombre fixe correspondant à peu près, le plus souvent, à cette proportion de la moitié : ainsi en est-il, parmi les anciennes Commissions, pour celle de la loi du 27 avril 1825 sur l'indemnité aux émigrés (pour cha-

(1) Duv. p. 469.

(2) Duv. p. 33.

(3) Duv. p. 680.

(4) B.L.D. p. 605.

(5) B.L.D. p. 524.

(6) B.L.D. p. 55.

que section, 3 membres sur 5), et pour celle du 30 avril 1826 sur les colons de Saint-Domingue (pour chaque section 5 membres sur 9) ; parmi les Commissions récentes, pour les Commissions de l'Assistance publique la loi du 28 février 1934 et le décret du 30 octobre 1935 les réorganisant prévoient un quorum de 3 membres sur 5 pour la Commission cantonale, et de 5 membres sur 7 pour la Commission d'appel.

Nous ne multiplions pas ces exemples, car cette exigence du quorum ne nous sera d'aucune utilité pour reconnaître la nature d'une Commission ; elle est en effet de règle aussi pour des assemblées purement administratives comme le Conseil municipal.

91. 5° On a pu écrire (1) que parmi les incidents de procédure « les plus importants sont ceux qui concernent la composition du Tribunal, parce qu'ils touchent à l'essence même de la Justice » ; nous croyons que cette opinion est exagérée, et qu'un Tribunal mal informé ne jugera pas mieux qu'un Tribunal mal composé. Il faut néanmoins que l'observation des règles de procédure touchant le juge lui-même puisse être contrôlée par les parties en cause comme par les juridictions supérieures. C'est pour cela qu'il est imposé aux Tribunaux civils de faire figurer dans leurs jugements le nom des juges qui les ont rendus. Cette règle se retrouve parfois appliquée aux Commissions administratives : notamment aux Commissions départementale et supérieure de classement des Etablissements de luxe (Décret

(1) Jacquelin, article précité R.D.P. 1903 t. 19.

du 29 juin 1920 (1) art. 4 et 9); au Jury National de Révision des marchés de guerre (Décret du 18 octobre 1933 (2) art. 2) ; à la Commission Supérieure de Révision des marchés de fortifications (Décret du 5 septembre 1934 (3) art. 13) ; à la Commission supérieure de Révision des pensions (Décret du 2 décembre 1935 (4) art. 19).

92. *B. Information du juge* : Il faut qu'il puisse se faire sur le litige une opinion aussi exacte que possible par la confrontation des argumentations des deux parties en présence.

a) Nécessité de convoquer les parties et de les inviter à prendre connaissance des pièces du dossier :

93. 1° Selon des formes déterminées assurant qu'elles seront effectivement touchées. Les textes prévoient généralement ici une lettre recommandée adressée par le Secrétariat de la Commission: c'est le juge qui dirige la procédure.

94. 2° En laissant pour y répondre un certain délai, très variable : 3 jours pour le Conseil Académique (Décret du 26 juin 1880 (5) art. 8) ; 8 jours pour la Commission de prorogation des brevets d'invention (Loi du 8 octobre 1919 (6) art. 3); 15 jours pour la Commission de Révision des marchés de guerre (Loi du 31 mai 1933 art. 138 (7) § 3) ; 30 jours pour l'appel de l'Adminis-

(1) B.L.D. p. 315.

(2) B.L.D. p. 662.

(3) B.L.D. p. 664.

(4) B.L.D. p. 1159.

(5) Duy. p. 284.

(6) Duv. p. 806.

(7) B.L.D. p. 368.

tration devant la Commission supérieure de classement des Etablissements de luxe (Décret du 29 juin 1920, (1) art. 6); un mois pour la Commission Supérieure de Revision des pensions de guerre. (Décret du 25 août 1937 (2), art. 12); 3 mois pour le Tribunal des dommages de guerre (loi du 20 juillet 1928 (3), etc... Parfois ce délai n'est pas établi par la loi, mais est fixé pour chaque affaire par le président de la Commission (Décret du 5 septembre 1934 sur la revision des marchés de fortifications, art. 7).

95. 3° Si après ce délai l'intéressé ne comparait pas, plusieurs solutions sont possibles :

— le juger comme s'il avait répondu à la convocation

soit sans nouvel avis : ainsi pour la Commission cantonale des dommages de guerre (Circ. du 13 juin 1919 (4) art. 21) ; ou pour la Commission de contrôle des soins gratuits (Décret du 25 octobre 1922 (5) art. 33).

soit en prenant une précaution supplémentaire, ainsi pour la Commission de constatation et d'évaluation des dommages de guerre ; si la convocation n'atteint pas l'intéressé, elle reste affichée à la mairie de son domicile et publiée officiellement ; après 15 jours de cette publicité, la Commission statue comme si l'intéressé était présent (Loi du 22 juillet 1923 (6) art. 3) ;

soit enfin en accordant à l'intéressé défaillant un der-

(1) B.L.D. p. 315.

(2) B.L.D. p. 740.

(3) B.L.D. p. 621.

(4) B.L.D. p. 743.

(5) B.L.D. p. 629.

(6)

nier délai ; ainsi pour le Tribunal des Dommages de guerre : faute pour l'intéressé d'apporter dans les trois mois un mémoire justificatif, il est statué contradictoirement à son égard ; mais si l'intéressé invoque et prouve un cas de force majeure, le Tribunal peut à l'audience suivant rapporter son jugement (loi du 20 juillet 1928) ;

— prévoir une procédure d'opposition comme en matière civile ou criminelle ; ainsi un délai d'opposition est prévu, de 15 jours contre les décisions des Tribunaux de Pensions (Loi du 31 mars 1919 art. 41), d'un mois contre les décisions des Tribunaux de Dommages de guerre (loi du 31 mai 1921 (1) art. 12, jusqu'à la loi précitée du 20 juillet 1928).

Comment doivent être calculés tous ces délais ? Peu de textes s'en expliquent. Signalons toutefois que pour les Tribunaux de pensions et de dommages de guerre, il est renvoyé expressément à l'art 1033 du Code de procédure civile.

96. 4° Dans le cours du procès, il faut encore avertir chaque partie des demandes ou des arguments nouveaux qui ont été fournis par l'autre partie ou par le Ministère public ; ainsi devant la Commission de révision des marchés de fortifications, les conclusions du rapporteur sont soumises à l'entrepreneur et à l'Administration qui ont un mois pour répondre ;

(1) B.L.D. p. 364.

97. 5° La commission ne doit pas examiner des points ni des arguments qui ne lui ont pas été soumis officiellement par une partie, sur lesquels par conséquent l'autre n'a pu répondre, à moins qu'il ne s'agisse de moyens d'ordre public, que chacun doit connaître et auxquels il doit répondre d'office. Ce point est prévu par la circulaire du 14 juin 1919 (J. O. 3 juillet) qui, parlant de la Commission cantonale des dommages de guerre, dit expressément que celle-ci, organe administratif, doit s'enquérir sur tous les points qui l'intéressent et non pas seulement, comme une juridiction, sur les points litigieux. Ce texte net est une exception. Nous n'en avons pas trouvé d'autre, en notre matière, s'expliquant sur cette question.

98. 6° Du fait que le juge ne doit statuer que sur les moyens soulevés par les parties, il résulte que son jugement ne peut être critiqué à l'aide d'un argument qui ne lui avait pas été présenté ; ainsi s'explique la règle générale interdisant d'apporter devant le juge de Cassation un moyen nouveau, à moins qu'il ne soit d'ordre public. En résulte également, nous aurons l'occasion de le montrer, le caractère relatif de la chose jugée.

99. 7° Inversement, le juge saisi d'un litige doit statuer sur tous les points de ce dernier et sur tous les arguments à lui présentés ; l'administrateur n'est soumis

à aucune de ces obligations (1). L'application de cette règle en notre matière a été affirmée notamment par une circulaire du 1<sup>er</sup> septembre 1915 (J. O. 9 septembre), à propos des Commissions de dommages de guerre créées par la loi du 26 décembre 1914 : « Les Commissions, dit cette circulaire, ne sont pas de simples comités administratifs chargés de donner un avis. Les personnes qui en font partie ne peuvent se soustraire à l'obligation dans laquelle elles se trouvent de juger ». Pareille précision n'a pas été reproduite dans les textes ultérieurs, et c'est bien regrettable.

La loi a parfois prévu le cas où une Commission ne statuerait pas, ce qui équivaut à l'autoriser à ne pas statuer : ainsi si la Commission cantonale de l'Assistance publique (loi de 1905) ne statuait pas dans le délai d'un mois, il était statué dans le délai de deux mois par la Commission Centrale saisie par les soins du Préfet. Pour le Conseil départemental de l'Assistance Publique et Privée, s'il n'a pas statué dans le délai d'un mois, le préfet porte d'office l'affaire devant la Section perma-

(1) Nous n'étudions cette règle à cette place que pour la commodité de l'exposé ; elle nous paraît en effet se rattacher à une notion matérielle de l'acte juridictionnel : Ce dernier est institué pour dire le droit, afin d'en assurer le respect en lui-même, alors que l'acte administratif ne doit dire le droit qu'occasionnellement, en passant, pour assurer le fonctionnement des services publics. Dans cette conception il est logique que l'administrateur puisse s'abstenir de dire le droit lorsque cela lui paraît inutile, ou nuisible à l'accomplissement de sa fonction ; alors qu'au point de vue du droit considéré *in abstracto*, qui est celui du juge, il y a toujours, sur une demande ou un argument, une opinion juste et une opinion fausse ; il y a toujours un droit à reconnaître. Le juge manquerait à son rôle en ne le reconnaissant pas.

nente du Conseil supérieur (loi du 14 janvier 1933, art. 19). Il en est à peu près de même pour le Conseil départemental de l'instruction Primaire ; l'opposition faite à l'ouverture d'une école privée doit être jugée dans le mois (loi du 30 octobre 1886, art. 39) ; à défaut, dit la jurisprudence, elle est nulle (Conseil Supérieur 20 et 21 août, 27 décembre 1888). Cette dernière sanction est plus caractéristique que la première. En punissant l'Administration de la négligence du Conseil, elle fournit un argument pour soutenir que ce Conseil appartient à l'Administration active. Et pourtant elle se retrouvait devant le Comité Central de Préconciliation et la Section Spéciale de la Commission supérieure des Dommages de guerre tels qu'ils avaient été organisés par la loi du 2 mai 1924. D'après l'article 2 *in fine* de cette loi, si le Comité et la Section spéciale n'avaient pas statué dans un certain délai, l'instance était périmée et l'action en réduction éteinte de plein droit. Il est cependant bien difficile, en dehors d'une autre précision, de ne pas considérer comme une juridiction une Section spéciale d'un organisme institué pour remplacer le Conseil d'Etat dans une certaine catégorie de litiges, et qui statue en dernier ressort sur la revision de décisions revêtues de l'autorité de la chose jugée. Ce n'est pas encore de là que nous viendra la lumière.

100. Un autre intérêt de cette obligation où se trouve le juge de juger, conséquence de cette obligation, c'est que lorsque le Conseil d'Etat annule un acte administratif, il le fait purement et simplement, renvoyant seulement l'intéressé à se pourvoir, s'il le juge utile, de-

vant l'autorité compétente pour lui donner satisfaction ; lorsqu'au contraire il annule un acte juridictionnel, il renvoie le litige devant un juge (qui contrairement à ce qui se passe en matière civile, est généralement celui qui a déjà connu de l'affaire), afin que celui-ci statue à nouveau. Cette mention du « renvoi » dans la décision du Conseil est un critérium de l'acte juridictionnel. On la rencontre assez fréquemment : En matière de Bénéfices de guerre (C. E. 13 janvier 1933, Trille, p. 52) ; en matière de Taxe d'apprentissage (C. E. 16 juin 1933, La Soie p. 652) ; à propos du Conseil supérieur de l'Instruction publique (C. E. 20 juin 1913, Téry p. 739) ; à propos de la Commission supérieure des soins gratuits aux pensionnés de la guerre (C. E. 22 novembre 1933, Janicot p. 1081) ; à propos de la Commission arbitrale d'indemnités aux communes pour l'occupation de leurs cimetières par des tombes militaires (C. E. 14 octobre 1932, Ville de Versailles p. 835), etc... Ce critérium, théoriquement parfait, est malheureusement insuffisant, car le renvoi étant de droit, et la juridiction de renvoi généralement désignée d'avance, il arrive souvent que le Conseil d'Etat néglige de s'en expliquer, ou que la mention du renvoi ne figure pas dans les recueils reproduisant ses arrêts.

b) Ayant convoqué et informé les parties, il faut ensuite les autoriser à s'expliquer. Aussi de nombreux textes prévoient-ils qu'elles pourront présenter des observations.

101. 1<sup>o</sup> Quelquefois ces observations sont purement écrites. C'était le principe général de l'ancienne procé-

ture administrative (Loi du 30 avril 1826 sur les indemnités aux colons de Saint-Domingue, art. 6), et il se retrouve encore fréquemment de nos jours : Commission supérieure des Allocations militaires (Décret du 29 décembre 1931, art. 5), Commission supérieure de classement des Etablissements de luxe (Décret du 29 juin 1920 art. 6), Commission supérieure des Bénéfices de guerre (loi du 1<sup>er</sup> juillet 1916, art. 11), Conseil supérieur de l'Office National des Pupilles de la Nation (Décret du 15 novembre 1917, art. 29), Section spéciale de la Commission supérieure des Dommages de guerre (loi du 2 mai 1924, art. 3), Commission supérieure de revision des pensions (Décret du 4 juillet 1935, art. 19; Décret du 25 août 1937, art. 18), Commission supérieure des soins gratuits (Décret du 22 décembre 1935, art. 58), etc...

102. 2° D'autres fois sont permises subsidiairement, à côté des mémoires écrits, de brèves observations orales (Tribunal des Dommages de guerre, loi du 17 avril 1919, art. 30).

103. 3° Le plus souvent, les parties peuvent présenter leur défense oralement comme par écrit ; cette règle se trouve à propos de Commissions qui sont certainement administratives comme à propos des autres : Conseil de Revision depuis la loi du 15 juillet 1889, Commission départementale de classement des Etablissements de luxe (Décret du 29 juin 1920, art. 4); Commission départementale des Bénéfices de guerre (loi du 1<sup>er</sup> juillet 1916, art. 8) ; Commission cantonale des dommages de guerre (loi du 17 avril 1919, art. 27) ; Tribunaux de pensions (loi du 31 mars 1919, art. 38), et Com-

missions départementales de contrôle des soins gratuits (Décrets du 25 octobre 1922, art. 33, et 22 décembre 1935 art. 57), etc...

Toutefois le texte spécifie quelquefois que les parties devront demander à être entendues ; ainsi pour la Commission d'indemnisation aux communes au sujet de cimetières militaires (loi du 3 juillet 1924 (1) art. 4), le Comité départemental et le Conseil supérieur de l'Enseignement technique en matière de taxe d'apprentissage (Décret du 9 janvier 1926, art. 12 et 13), la Commission départementale de reconstitution foncière (Décret du 10 septembre 1920).

104. 4° Mais il arrive que l'intéressé soit ignorant du droit ou manque d'éloquence, ou qu'il soit dans l'impossibilité d'être présent au jour fixé ; il faut donc lui permettre de se faire assister ou représenter : le législateur a en général vu d'un mauvais œil ces intermédiaires, surtout devant les Commissions chargées d'allouer des indemnités. Il craint qu'ils ne se transforment en « agents d'affaires » spécialisés et réalisant de gros gains aux dépens d'une clientèle naïve. Aussi a-t-il, sur ce point, établi de sérieuses restrictions. Le mandataire ne peut souvent être qu'un avocat ou un avoué, parfois un autre officier ministériel, ou un parent : Commission cantonale des Dommages de guerre (loi du 17 avril 1919, art. 27), Tribunaux de Pensions (loi du 31 mars 1919, art. 39), Commission de Revision des marchés de fortifications (Décret du 5 septembre 1934, art. 11, modifié par le décret du 19 septembre 1936 (2) art. 3),

(1) B.L.D. p. 490.

(2) B.L.D. p. 750.

Commission supérieure de Revision des pensions (Décret du 25 août 1937, art. 12), Commission départementale de reconstitution foncière (Décret du 10 septembre 1920, art. 14). Quelquefois les frais du mandataire sont soumis au contrôle de la Commission (Dommages de guerre, loi du 17 avril 1919, art. 51), ou même il est imposé à ce mandat un caractère gratuit (Commission cantonale des Allocations militaires de la loi du 2 août 1914 : Circulaire du 5 février 1915).

**Ailleurs les intéressés n'ont pas besoin d'une protection spéciale de la loi, et le mandat ni l'assistance d'un conseil ne sont réglementés :** Conseil départemental de l'Assistance publique et privée (Loi du 14 janvier 1933, art. 19), Comités de l'Enseignement technique (loi du 25 juillet 1919, art. 27).

105. 5° Pour qu'enfin toutes ces garanties ne soient pas vaines, il est indispensable que la décision soit rendue par les mêmes hommes devant qui s'est déroulée toute la procédure.

c) Mais ces règles, tout comme celles qui touchent à la composition des Commissions, doivent être contrôlées par les parties intéressées et les juridictions supérieures. Ce contrôle est assuré par deux séries de procédés :

106. 1° La reproduction dans le jugement des différentes pièces de la procédure, sous forme de « qualités » analogues à celles des jugements civils (1), est par-

(1) Avec toutefois cette différence qu'elles sont l'œuvre non des parties mais du juge lui-même.

fois imposée, par exemple aux Commissions départementale et supérieure de classement des établissements de luxe (Décret du 29 juin 1920, art. 4 et 9) ; ailleurs on se contente d'une analyse des explications des parties et d'un visa de leurs conclusions, par exemple pour la Commission de Révision des marchés de fortifications (Décret du 5 septembre 1934, art. 12).

107. 2° La motivation des décisions des Commissions juridictionnelles a deux rôles : elle permet de voir si la Commission a bien examiné tous les moyens des parties, et eux seuls ; elle permet de vérifier la légalité de l'application qui a été faite de ces moyens. Mais elle doit se retrouver, avec ce dernier but seulement, dans l'organisation des Commissions purement administratives. Aussi l'obligation de motiver est-elle à peu près générale en notre matière.

Nous la relevons notamment : devant la Commission cantonale et la Commission départementale d'Assistance publique aux vieillards (Décret du 3 août 1909 (1), art. 11 et 15) ; devant le Conseil départemental de l'Assistance publique et privée, et la Section permanente du Conseil supérieur de l'Assistance publique (loi du 14 janvier 1933, art. 19 et 27) ; devant le Comité départemental des Allocations militaires (Instruction du 27 mai 1928, art. 26, Bull. Lég. Dalloz p. 508) ; devant la Commission supérieure de classement des Etablissements de luxe (Décret du 29 juin 1920, art. 9) ; devant la Commission permanente du Conseil supérieur de l'Enseignement technique en matière d'exemptions à la taxe

(1) Duv. p. 444.

d'apprentissage (Décret du 9 janvier 1926 (1) art. 14) ; devant la Commission départementale et la Commission supérieure des Bénéfices de guerre (Loi du 1<sup>er</sup> juillet 1916, art. 8 et 15) ; devant les Tribunaux de Pensions (loi du 31 mars 1919, art. 41) ; devant la Commission supérieure de Revision des pensions (Décret du 4 juillet 1935, art. 19 ; 25 août 1937, art. 18). Cette obligation est même imposée à des organismes purement consultatifs, comme le Comité central de préconciliation des dommages de guerre (Décret du 5 mai 1924, art. 8 et 9).

108. 3° Il est enfin un contrôle plus vaste, touchant tant à la composition de la Commission qu'à la façon dont se déroule devant elle la procédure ; c'est le contrôle du « Peuple Français » au nom duquel est, nominale-ment du moins, rendue la Justice. Il s'exerce par le moyen de la publicité des audiences et des décisions, qui est généralement imposée : Tribunaux de dommages de guerre (loi du 17 avril 1919, art. 30) ; Tribunaux de Pensions sauf décision contraire du Tribunal (Loi du 31 mars 1919, art. 39).

Parfois la séance n'est pas publique, mais un compte rendu analytique en est publié : Conseil supérieur de l'Instruction publique (Décret du 11 mars 1898, art. 17) ; Conseil Supérieur de l'Enseignement technique (Décrets du 9 juillet 1920 (2) art. 8 et du 16 janvier 1925 (3), art. 13).

(1) B.L.D. p. 12.

(2) B.L.D. p. 353.

(3) B.L.D. p. 46.

Il arrive enfin que la publicité soit totalement écartée : Commission cantonale des Dommages de guerre (Circ. du 13 juin 1919, art. 21) ; Commission supérieure de revision des pensions (Décrets des 4 juillet 1935, art. 19 et 25 août 1937, art. 18) ; ou même la publication de tout compte rendu est interdite et réprimée pénalement (Loi du 14 janvier 1933 sur le contrôle de l'Assistance privée, art. 20).

109. Il est bien d'autres règles de procédure : l'ordre dans lequel les membres de la Commission doivent donner leur avis dans le délibéré, par exemple (Circ. du 13 juin 1919, art. 9). Elles nous paraissent être d'un plus faible intérêt, comme la disposition des locaux dans lesquels siège la Commission (prévue en matière de Dommages de guerre par la circulaire du 23 avril 1919, J. O. 25 avril n° XIV) ou encore la question de savoir si les membres de la Commission doivent porter la robe (C. E. 25 juillet 1930, Chigot p. 819). Nous serons contraints de négliger ces détails.

110. Cet examen, que nous avons fait le plus concis possible des procédures attribuées par les textes aux Commissions administratives nous amène à la conclusion que nous avons laissée prévoir : l'Etude de la procédure devant une Commission ne nous servira guère pour déterminer la nature de celle-ci. Bien que nous n'ayons pu donner, à propos de chaque règle, que des exemples, nous avons vu que certaines, parmi les principales, étaient imposées aussi bien à des Commissions purement consultatives qu'à des Commissions presque certainement juridictionnelles ; d'autres au contraire,

non moins importantes, ne sont édictées par aucun texte.

111. C'est que toutes ces règles de Procédure se présentent, pratiquement, sous un jour très dissemblable : les unes apportent des garanties à la puissance publique comme à l'administré, et leur sont également indispensables : ainsi l'interdiction de statuer en dehors des moyens et des conclusions des parties, et ses conséquences. L'Administration ne sera donc pas tentée de les déclarer inapplicables, et il est inutile que les textes s'expliquent. Aussi ne le font-ils pas. Et, s'ils le faisaient, ce ne serait, à peu près certainement, que dans le but de faire ressortir la nature juridictionnelle d'un organisme, dont nous aurions ainsi un critérium très sûr. D'autres règles au contraire comme l'obligation de motiver, l'assistance d'un avocat, la séparation de l'Administrateur et du Juge, la publicité, ne sont en fait utiles qu'à l'Administré. Celui-ci peut donc craindre de s'en voir refuser le secours par l'Administration, qui dispose d'autres moyens d'information et de protection. Aussi les textes sur ces points sont-ils nombreux, fournissant de ce fait un critérium beaucoup moins certain.

112. Au surplus, et ceci enlève beaucoup d'intérêt à cette étude, il apparaît très nettement que le législateur, décidé à protéger toujours davantage l'Administré, n'a nullement eu l'intention de lier exclusivement à la notion de Juridiction l'application des règles détermi-

nées de Procédure (1). La Jurisprudence en a cependant tiré parti, et nous pouvons à notre tour les utiliser pour l'interprétation de la Jurisprudence.

II. — *Les applications jurisprudentielles des règles de Procédure, et leur emploi comme critérium de l'acte Juridictionnel.*

113. La Jurisprudence admet sans discussion les règles que nous avons posées au début de ce chapitre.

Les Commissions qui sont le plus certainement des juridictions, ne sont pas soumises par elle aux dispositions du Code de Procédure ; c'est ce qui résulte notamment d'un arrêt du 25 octobre 1929, Thoreau p. 932, qui s'exprime avec une clarté parfaite : « Cons. que les Tribunaux départementaux et Cours régionales de Pensions présentent à raison tant de leur nature de leur compétence que du recours ouvert devant le Conseil d'Etat contre leurs décisions le caractère de Tribunaux administratifs ; que par suite les règles du Code de Procédure Civile ne leur sont pas par elles-mêmes applicables... » (2).

En revanche sont applicables devant toutes les juridictions, à défaut de texte contraire, les principes généraux de Procédure. La formule du Conseil d'Etat est

(1) Voir par exemple, confirmant cette idée, la circulaire du 13 juin 1919 déjà plusieurs fois citée, en matière de dommages de Guerre. Après avoir rappelé que la Commission cantonale était un organe administratif et le Tribunal un organe juridictionnel, elle dit expressément (art. 8) que « les conditions de fonctionnement des unes et des autres, et la procédure qui doit y être observée doivent s'inspirer dans une large mesure des principes et des règles applicables en matière judiciaire. »

(2) Autres arrêts dans le même sens : 16 novembre 1933 Vuillamier p. 1050 ; 6 avril 1933 Vve Olivier, p. 429, etc...

généralement la suivante : « Cons. que telle Commission est une juridiction, devant laquelle doivent être appliquées toutes les règles générales de Procédure dont l'application n'a pas été écartée par une disposition législative formelle ou n'est pas incompatible avec l'organisation même de cette Commission ; qu'au nombre de ces règles figure celle d'après laquelle... etc. » (5 décembre 1924, Légillon, p. 985 ; 5 janvier 1923, Mourlevat, p. 16, etc.).

114. Malgré la clarté de ces principes, ils laissaient prise à de nombreuses discussions dans leur application quotidienne, spécialement en ce qui concerne le contenu exact des « règles générales de Procédure ».

a) *En ce qui concerne la composition des juridictions*, plusieurs points peuvent être discutés : En cas de renvoi du Conseil d'Etat devant une Commission Supérieure, la présence dans celle-ci d'un membre du Conseil d'Etat ayant participé à l'annulation de la première décision est-elle régulière, bien que la liberté d'appréciation de ce juge ne soit certainement plus entière ? Le Conseil d'Etat l'a admis en matière de Bénéfices de guerre (C.E. 22 novembre 1920, Dickson et Cie, p. 963) et cela a peu d'importance, puisqu'il est admis sans conteste depuis l'arrêt Botta (C.E. 8 juillet 1904 S. 1905-3-81) que la juridiction de renvoi doit appliquer purement et simplement l'arrêt du Conseil d'Etat.

On s'est demandé aussi quelle était la sanction d'une composition irrégulière d'une Commission. Il a été jugé que l'intéressé pouvait récuser le membre illégal, mais

que s'il ne l'a pas fait en temps utile, le jugement est valable (C.E. 18 juillet 1930, Celerier, p. 768, à propos des Tribunaux de Pensions.)

b) *En ce qui concerne l'information du juge*, des difficultés de détails se présentent aussi :

S'il est interdit de statuer *ultra petita*, quel est le contenu exact de cette prohibition : il a été jugé, en matière de Pensions, qu'il n'était pas irrégulier de refuser la pension du réclamant, quand le Commissaire du Gouvernement lui-même tendait à l'accorder (C.E. 7 janvier 1932 Bonnefoy p. 16). En matière de bénéfices de guerre il a été jugé, à tort à notre avis si l'on se réfère aux motifs de la règle, qu'il n'y avait pas jugement *ultra petita* si le Conseil d'Etat après avoir augmenté le chiffre du bénéfice net de l'imposé malgré le retrait de conclusions reconventionnelles de l'Administration, élevait aussi l'estimation du bénéfice normal, de sorte que le bénéfice imposable se trouvât en fait réduit (C.E. 5 mars 1930, Société Maître et Cie, p. 243).

Pour la règle obligeant les jugements à contenir les conclusions des parties, un arrêt l'applique intégralement aux Tribunaux de Pensions (C.E. 4 juillet 1928, Sautel, p. 853), mais un autre arrêt en la même matière se contente d'un simple visa (C.E. 26 juillet 1930, p. 834).

Pour l'audition des intéressés, il a été jugé qu'une décision d'une Commission Supérieure ayant été annulée par le Conseil d'Etat, celle-ci avait pu après renvoi statuer valablement sans mettre l'intéressé en demeure de présenter de nouvelles observations (C.E. 8 février 1930, Bertho, p. 160 en matière de Bénéfices de guerre).

115. Mais ces difficultés de détail, et bien d'autres dont nous ne parlerons pas davantage, leur solution n'entrant pas dans le cadre de notre étude, ne font que souligner l'admission indiscutée par la jurisprudence des principes généraux que nous avons signalés et dont nous retrouvons maintes fois l'affirmation. Le Commissaire du Gouvernement Corneille étudiant dans ses conclusions sur l'affaire Téry, à propos du Conseil supérieur de l'Instruction publique (C.E. 20 juin 1913, p. 736. S. 1920-3-14) le problème dans son ensemble, citait 5 règles essentielles : 1° que tous les membres du Tribunal aient assisté à toute la séance ou à toutes les séances portant sur l'affaire en cause ; 2° que la décision contienne les noms de tous ceux avec le concours desquels elle a été rendue ; 3° que l'ordre logique des phases de la procédure ait été respecté ; 4° que les décisions soient motivées ; 5° enfin, que les parties aient été entendues. Nous retrouvons bien là, quoique présentée sous la forme toujours imparfaite d'une énumération, la plus grande partie des règles que nous avons nous-même posées.

116. Plus particulièrement, le Conseil d'Etat reconnaît parmi ces règles : l'obligation d'appeler les intéressés à l'instance (6 février 1931, Syndicat Normand, S. 1931-3-49 pour la Section Permanente du Conseil Supérieur de l'Enseignement technique statuant en matière d'exemption à la taxe d'apprentissage) de leur faire prendre connaissance des documents soumis au juge (8 novembre 1933 Le Souvenir, p. 1082 pour la Commission Spéciale chargée du contentieux des listes

électorales aux Conseils des Pupilles de la Nation) ; d'examiner tous les points des conclusions des parties (5 décembre 1925 Légillon, p. 985 pour la Commission départementale de reconstitution foncière) ; de ne pas statuer en dehors de celles-ci, règle qui, d'abord repoussée en matière de Pensions (9 novembre 1927, Veuve Soulard, p. 1037), est actuellement admise sans difficulté (11 janvier 1929, Charbonneau, p. 52 ; 12 janvier 1933, Ciavaldini, p. 44) ; de motiver enfin (1) les décisions prises (14 octobre 1932 S. 1932-3-134 pour la Commission d'indemnité aux Communes pour l'occupation de leurs cimetières).

Remarquons au contraire que ne font actuellement partie des « règles générales de procédure » ni la publicité des audiences (2 juillet 1930, Pécheire p. 678) ni l'indication dans la décision de la qualité des membres qui l'ont rendue (C.E. 11 mai 1923, Vve Guyard, p. 392) ni l'audition obligatoire des parties (17 janvier 1936, Compagnie des Forges d'Alès).

117. Etant ainsi renseignés sur la pensée du Conseil d'Etat quant au contenu des règles générales de Procédure, il suffit de rechercher à quelles Commissions il les applique sans texte pour retrouver sa pensée sur la nature de celles-ci.

De cette manière nous est rendu vraisemblable, ou confirmé, le caractère juridictionnel :

(1) Notamment le Conseil d'Etat exige que soit nettement précisé, lorsqu'une demande a été rejetée par une Commission, si ce fut pour des motifs de fait, dont il n'a pas à connaître, ou pour des motifs de droit sur lesquels il exerce son contrôle (C.E. 23 décembre 1932, Wibaux Florin p. 1139 ; 15 mars 1933, Coisne, p. 314 ; 10 février 1933, Banque de Chine, p. 184, etc...)

— de la Commission cantonale d'assistance publique des lois du 15 juillet 1893 et 17 juin 1913, qui ne peut pas ne pas statuer sur une demande (C. E. 10 février 1926, Dame Trouillet, p. 135) ;

— du Conseil Supérieur de l'Instruction Publique dans les décisions duquel doivent figurer les noms des membres y ayant participé (C.E. 20 juin 1913, Tery, p. 742) ;

— de la Commission Supérieure de classement des Etablissements de luxe, qui doit analyser et viser les moyens et conclusions des parties (C.E. 20 mars 1927, p. 412) et contre les décisions de laquelle aucun moyen nouveau ne peut être soulevé devant le Conseil d'Etat (15 juin 1923, L'Assistance médicale p. 391).

— du Conseil de Revision qui ne peut, statuant hors des conclusions des parties, accorder de dispense pour un motif qui n'avait pas été soulevé par l'intéressé (C.E. 4 juin 1897, Maufras p. 451).

— des Tribunaux des Pensions, qui doivent statuer sur toutes les conclusions des parties (C.E. 17 juin 1931, Juillaguet p. 650), et contre les décisions desquels aucun moyen nouveau ne peut être invoqué devant le Conseil d'Etat (C.E. 17 juin 1931, Poupineau p. 651).

— de la Commission supérieure de Contrôle des soins gratuits qui doit motiver ses décisions (C.E. 13 juin 1928, Millet p. 748) et ne doit statuer qu'après un débat contradictoire (22 mars 1934, Arrufat p. 408).

— de la Commission départementale de reconstitution foncière qui doit statuer sur tous les moyens qui lui sont présentés (C.E. 22 février 1931, Meyer p. 225)

et contre les décisions de laquelle aucun moyen nouveau ne peut être invoqué devant le Conseil d'Etat (C.E. 20 mai 1927, Delavenne p. 585).

— de la Commission supérieure des Bénéfices de guerre qui ne peut statuer *ultra petita* (C.E. 13 mars 1931, La Séquanais, p. 285) qui doit statuer sur tous les moyens invoqués par les parties (C.E. 15 mars 1929, Bosc p. 310), mais sur eux seuls (C.E. 6 février 1924, Rigal p. 129) et contre les décisions de laquelle aucun moyen nouveau ne peut être invoqué devant le Conseil d'Etat (13 janvier 1929, Delanoë p. 112).

118. Au contraire nous est confirmé le caractère administratif de Commissions comme le Conseil départemental de l'Enseignement primaire, statuant sur les demandes d'autorisation d'admission d'institutrices adjointes, qui n'est pas tenu de motiver ses décisions (C.E. 20 octobre 1932, Cathala p. 853) ; la Commission départementale des Bénéfices de guerre, qui n'est pas obligée de répondre à toutes les conclusions des parties (C.E. 4 juin 1930, Sté Selliez p. 588), etc...

119. Cette confirmation et cette vraisemblance sont intéressantes, mais à elles doit se borner notre ambition, et il est impossible de déterminer des règles de procédure qui soient, théoriquement ou pratiquement, un critérium certain de la nature des organismes auxquels elles s'appliquent. A propos de la Commission supérieure des Bénéfices de guerre, le Commissaire du Gouvernement Berget s'appuie pour lui reconnaître un caractère juridictionnel sur le fait que ses décisions

doivent être motivées (1). Nous avons vu plus haut combien les textes de lois étaient contradictoires et se prêtaient mal à des affirmations de ce genre. La jurisprudence n'est pas plus sûre. Elle impose l'application de certaines règles de la procédure juridictionnelle à des Commissions qui sont certainement purement administratives, comme la Commission fiscale créée pour l'application de la taxe sur les bénéfices industriels et commerciaux par la loi du 4 avril 1926, art. 9. « Considérant, dit un arrêt, qu'il résulte tant des travaux préparatoires de cet article que du rôle même de cette Commission que les contribuables doivent, s'ils le jugent utile, être mis à même de présenter à la Commission des observations soit orales, soit écrites » (C.E. 19 juin 1934, X..., S. 1935-3-14). Un autre arrêt du 13 février 1934 (Gaz. Pal. 1934-1-608) donne il est vrai une solution exactement inverse. Néanmoins, il est impossible d'affirmer que le caractère contradictoire de la procédure imposée à une Commission par le Conseil signifie qu'il reconnaît à celle-ci un caractère juridictionnel.

120. Prenons un autre exemple et regardons, sur une matière particulièrement controversée, les Commissions d'assistance, les décisions du Conseil d'Etat. La Commission cantonale de la loi de 1893 est-elle une juridiction ? Sa procédure ne nous permettra pas de le discerner avec certitude. En effet, d'une part la ju-

(1) C.E. 10 août 1918, Villes p. 841.

risprudence se basant sur l'absence de texte ne lui impose pas de motiver ses décisions (C.E. 28 mars 1919, commune de Sigean p. 319). Mais par ailleurs elle lui interdit de statuer *ultra petita* (C.E. 2 décembre 1910, commune de Montcy-Notre-Dame p. 858). A propos de la Commission cantonale d'assistance aux femmes en couche (qui était, rappelons-le, celle de la loi de 1893), mêmes fluctuations. Le Conseil d'Etat lui attribue constamment, en matière de quorum, les règles des assemblées délibérantes, auxquelles il semble l'assimiler complètement (1). Ailleurs il écrit (1<sup>er</sup> juillet 1932, S. 1932-3-94, Capelle p. 653) : « Cons. qu'il résulte des mentions de la décision attaquée qu'à la séance du 31 décembre 1930 de la Commission cantonale de Châteauneuf étaient présents le juge de paix, le conseiller général et le conseiller d'arrondissement du canton ; qu'elle était ainsi régulièrement composée ; que la circonstance que le sieur Lainé, conseiller général du canton, soit en même temps adjoint au maire et président du bureau d'assistance de la commune dont le bureau d'assistance et le Conseil municipal avaient rejeté la demande de

(1) « Cons. qu'en règle générale les assemblées ne peuvent délibérer qu'à la majorité des membres qui les composent et qu'aucune disposition de la législation en vigueur n'a par dérogation à cette règle autorisé les Commissions Cantonales à délibérer quel que fût le nombre des membres présents ». Ce texte, qui est celui d'un arrêt du 25 avril 1913, Brion, p. 456, a été repris intégralement un grand nombre de fois, notamment par un arrêt du 27 janvier 1932 Préfet de Maine-et-Loire, p. 102, avec cette seule modification peu explicable que « ...quel que fût le nombre des membres... » est devenu « quel que soit le nombre... ».

la dame Capelle et aux décisions desquels le sieur Lainé avait déjà participé ne faisait pas obstacle en raison du caractère de cette juridiction, du nombre limité et de la qualité de ses membres, à ce qu'il siège à la Commission cantonale dont il est membre de droit.» S'il n'y avait pas la précision de la fin, ne serait-on pas tenté de croire que le Conseil d'Etat n'accordait à la Commission cantonale qu'un caractère purement administratif ? Il faut toujours se demander, lorsque le Conseil d'Etat écarte l'application d'une règle de la procédure juridictionnelle, si c'est en raison du caractère administratif de la Commission en cause, ou parce qu'il juge cette règle incompatible avec l'organisation légale de celle-ci. Et cette distinction n'est pas toujours facile. Au surplus, n'a-t-on pas vu un Commissaire du Gouvernement parler d' « une série de juridictions superposées statuant dans des formes purement administratives ». (Concl. Tardieu sur C.E. 10 avril 1908, Ministre de l'Intérieur, p. 410) à propos des Commissions d'assistance de la loi de 1905 ?

121. On le voit, soit que le caractère juridictionnel d'une règle de procédure soit incertain, soit que l'arrêt en refusant ou en exigeant l'application ne soit pas absolument clair, soit enfin que le doute naisse de la confrontation de plusieurs décisions, la procédure suivie devant une Commission ne nous apporte pas de certitude. En fait, cependant, elle a une utilité pratique considérable : elle a suscité une jurisprudence très abondante, où le Conseil d'Etat a fréquemment eu l'occasion de poser explicitement la nature de la décision

qu'il examinait ; même en dehors de ce cas, elle est souvent le seul élément de décision que nous possédions. C'est pourquoi nous n'avons pas craint de lui faire une assez large place dans cette étude.

122. Toute la procédure ayant été suivie, la décision va maintenant pouvoir être rendue. L'examen de celle-ci apporte à la solution de notre problème un élément essentiel, dont l'étude sera l'objet du prochain chapitre.

## CHAPITRE IV

### TROISIEME CRITERIUM DE LA COMMISSION-JURIDICTION : LA DECISION.

123. La conséquence primordiale, la définition même de la nature juridictionnelle attribuée ou reconnue à une autorité est cette « force de vérité légale » ou « autorité de chose jugée » dont sont empreintes ses décisions. Une fois qu'une question a été tranchée par une telle Commission, elle l'est définitivement. La constatation de droit ne pourra pas être modifiée par cette Commission, ni par aucun autre organisme administratif ou judiciaire ; et la décision devra être exécutée par toutes les autorités de l'Etat.

124. A vrai dire, il semble bien que ces caractères, ainsi reconnus à l'acte juridictionnel, se retrouvent dans beaucoup d'actes administratifs.

Ceux-ci n'ont pas à trancher de questions de droit, du moins pas principalement. S'ils sont appelés à en examiner une, ce qui arrivera fréquemment, cet examen n'est fait que pour préparer la décision qui doit être prise pour assurer la marche d'un service public. Il s'agit moins ici de la constatation d'un droit que de son appréciation, et si une constatation peut et doit être définitive, il est évident qu'une appréciation ne peut être que mouvante, contingente, et au fond sans grande importance. L'acte administratif et l'acte juridictionnel sont donc, à ce point de vue, bien distincts.

En ce qui concerne la force de la décision qu'ils contiennent, ils présentent pourtant une grande analogie (qui ne doit du reste pas nous étonner; n'est-ce pas une formule administrative, apposée par le greffier au nom du Président de la République, qui assure leur autorité aux jugements de l'ordre judiciaire ?)

L'un comme l'autre doivent être exécutés; ainsi le règlement d'Administration publique du 13 juillet 1923 (1) intervenu pour l'application de la loi du 30 janvier 1923 sur les emplois réservés aux Mutilés de guerre décide : « Art. 21. A partir du moment où le classement est arrêté par le ministre, la réunion des divers éléments dont il se compose forme une liste unique... ; les nominations ne peuvent être faites que dans l'ordre qu'elle indique et jusqu'à épuisement complet de cette liste (2). Et le Conseil d'Etat range parallèlement dans le 4<sup>e</sup> cas d'ouverture du recours pour excès de pouvoir (violation de la loi) la violation de la chose jugée (3) et la violation des décisions administratives qui ne peuvent être relivrées que dans des conditions strictement limitées (4).

125. Certes, il y a une différence théorique. L'autorité de la chose jugée est protégée en elle-même, alors que ce qui dans les actes administratifs est protégé, c'est le principe de l'intangibilité des effets individuels des actes juridiques. L'acte administratif n'est intangible que dans la mesure où il produit des effets pour

(1) B.L.D. p. 428.

(2) Jurisprudence C.E. 24 avril 1931 Min. des Pensions p. 438; C.E. 24 Juillet 1931 Lozet, p. 854, etc...

(3) C.E. 9 mai 1928, Dinahet, p. 591 ; etc...

(4) C.E. 3 novembre 1922, Cachet, p. 790 ; etc...

des personnes individuellement déterminées, où il y a pour elles « droit acquis ». Mais si les buts sont différents, les règles se rapprochent, et lorsque nous voulons interpréter une décision du Conseil d'Etat décidant que tel acte de telle Commission ne peut être modifié et doit être exécuté, nous devons nous demander pourquoi cet acte est soumis à ce régime ; est-ce en tant qu'acte juridictionnel, ou en tant qu'acte administratif ? Voici quelques exemples de cette difficulté.

En matière d'Assistance aux familles nombreuses (lois des 14 juillet 1905 et 14 juillet 1913), un arrêt (C.E. 14 mai 1920, commune de Briec p. 468) est ainsi rédigé : « Vu la requête de la commune de Briec tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler un arrêté par lequel le préfet du Finistère a déclaré nulle de plein droit une délibération par laquelle le Conseil municipal a décidé la radiation de la liste d'assistance aux familles nombreuses les sieurs...

« Cons. qu'en vertu des dispositions combinées de l'art. 4 de la loi du 14 juillet 1913 et de l'art. 17 de la loi du 14 juillet 1905 la Commission centrale instituée par cet art. 17 statue définitivement sur les recours formés par tout intéressé dont la demande a été rejetée par le Conseil municipal ;

« Cons. que la Commission centrale saisie du recours des sieurs ..... a ordonné leur inscription sur la liste d'assistance aux familles nombreuses de la commune de Briec ; qu'en prononçant par la délibération du 23 février 1918 la radiation des sieurs ... sans même alléguer qu'il fût survenu un fait modifiant la situation de

fortune des intéressés, le Conseil Municipal a eu manifestement le but de s'opposer à l'exécution de la décision de la Commission Centrale et a ainsi violé la loi ; que c'est dès lors avec raison que par la décision attaquée le Préfet du Finistère a déclaré nulle de droit la délibération du Conseil Municipal... » (1).

Le cas est typique : la décision de la Commission Centrale est-elle hors d'atteinte comme possédant l'autorité de la chose jugée, ou comme ayant créé au profit de certains individus des droits subjectifs ? La décision ci-dessus ne s'en explique pas. La phrase « sans même alléguer qu'il fût survenu un fait... » n'est pas significative ; de toutes façons l'autorité de la chose jugée, si on l'admet en matière d'assistance, ne peut évidemment s'exercer que « rebus sic stantibus ». La phrase finale : « ...et a ainsi violé la loi », aussi vague que possible, trahit l'embarras du Conseil d'Etat, et il est bien difficile à l'interprète de cet arrêt d'y trouver une certitude.

Voici un autre exemple, en matière de Bénéfices de Guerre : C.E. Johnson 16 décembre 1931 p. 1116 : « Considérant, dit l'arrêt, que le sieur Johnson a fait le 20 novembre 1918 la déclaration de ses bénéfices de l'année 1917 alors que la Commission du premier degré lui avait accordé la prolongation jusqu'au 23 novembre du délai dans lequel il devait présenter cette déclaration. Qu'en admettant que la décision de la Commission

(1) Remarquons que le C.E. avait plusieurs fois jugé que le Préfet ne pouvait annuler d'office en matière d'assistance. C.E. 14 novembre 1913, Dame Vieillardent, p. 1085.)

du premier degré accordant cette prolongation ait été faite en violation de l'art. 2 du Décret du 3 août 1916, cette décision était devenue définitive et que la Commission n'a pu dès lors légalement par sa décision du 14 juin 1922 majorer pour déclaration tardive la contribution du sieur Johnson... ». Le texte de cet arrêt nous ferait croire que le Conseil d'Etat reconnaît à la Commission du premier degré une nature juridictionnelle, s'il n'avait si souvent et si formellement, nous l'avons indiqué plus haut, exprimé l'opinion contraire.

126. Ces deux exemples montrent nettement les difficultés d'interprétation que peut parfois susciter l'emploi, comme critérium de la nature d'une Commission de l'autorité de la chose jugée prise en elle-même. Cet emploi nous apporte cependant souvent d'utiles renseignements, car il nous permet d'affirmer que ne sont certainement pas des juridictions les Commissions dont les décisions peuvent être modifiées soit par ces Commissions elles-mêmes, soit par d'autres juridictions, soit enfin par des administrateurs actifs.

127. Ainsi ne sont certainement pas des juridictions les Commissions réglementées par les Codes des Impôts directs et du Chiffre d'affaires, qui fixent le montant du bénéfice imposable du contribuable en cas de désaccord entre lui et l'administration, mais dont les décisions peuvent être contestées par la voie contentieuse.

128. Au contraire seront probablement des juridictions, et sous réserve des erreurs de terminologie toujours possibles, les Commissions que la loi charge de statuer « définitivement », comme la Commission Su-

périure des Bénéfices de guerre (loi du 1<sup>er</sup> juillet 1916, art. 11), les Tribunaux de Dommages de guerre (loi du 17 avril 1919, art. 30), la Commission Supérieure de revision des Pensions (Décret du 4 Juillet 1935, art. 19), etc... ; il serait du reste imprudent d'attacher à ce mot une trop grande valeur ; bien que sa décision soit « définitive », la Commission de prorogation des brevets d'invention n'est pas considérée par la Jurisprudence comme une juridiction (C.E. 27 avril 1923, La Cérésite, p. 365). Il en est de même, semble-t-il, du Conseil Supérieur de l'Office National des Pupilles de la Nation (Cf. *supra* n<sup>os</sup> 45-46). L'expression « souverainement » est moins certaine encore, car elle n'interdit pas expressément à la Commission de revenir elle-même sur sa décision et laisse ainsi la discussion ouverte sur ce point.

129. L'application du critérium de l'interdiction de revenir sur une décision doit évidemment être écartée dans les cas d'appel et de cassation, qui ne posent pas ici de difficultés spéciales, et dans le cas de revision qui est un peu plus complexe.

Il faut en effet soigneusement distinguer le droit qu'ont certains organismes de reviser leurs sentences du droit qu'ont théoriquement les administrateurs de revenir sur leurs décisions. Ce droit de revision apparaît dans deux séries d'hypothèses :

a) Il est quelquefois imposé par la nécessité ; les Commissions ont parfois à statuer sur une situation de pur fait, situation s'étendant sur une période plus ou moins longue, donc appelée à se modifier avec le temps ; il faut évidemment qu'il leur soit possible de modifier

parallèlement les conséquences de droit qu'elles ont tiré de ces circonstances de fait. C'est ce qui se passe pour le Classement des Etablissements de luxe par exemple ; un établissement classé peut changer sa clientèle, son installation, et une revision de son classement doit pouvoir être effectuée périodiquement. Mais

1° Cette revision ne peut avoir lieu qu'après un certain délai (ici un an) ;

2° La procédure de classement doit être reprise toute entière. Ce n'est pas la Commission Supérieure qui revient sur sa décision, c'est une nouvelle instance qui lui est soumise, à propos d'un établissement qui n'est peut-être qu'en apparence celui sur lequel elle a déjà statué.

De même en matière d'assistance, la liste doit être revisée par le Bureau d'assistance tous les trois mois.

Certes, si l'on reconnaît une nature juridictionnelle à la Commission Supérieure des Etablissements de Luxe ou à la Commission centrale d'Assistance, il pourra y avoir des difficultés pour distinguer ce qui sera de la part des organismes inférieurs violation de la chose jugée et ce qui sera décision nouvelle sur une affaire nouvelle (nous avons rencontré plus haut, à propos de l'assistance aux vieillards, un exemple de cette difficulté pratique). Mais une pareille révision n'est nullement contraire à l'autorité de la chose jugée.

b) Le cas est différent lorsque la revision est autorisée sans que les faits se soient modifiés, seulement parce que la Commission qui les a jugés une première fois les a mal connus et est plus tard à même de les apprécier

mieux ou plus complètement. C'est ce qui se passe pour le Conseil de Revision, qui peut reviser ses propres décisions pour erreur matérielle dans les pièces sur le vu desquelles la décision a été prise, et défaut de justification imputable aux fonctionnaires ou agents chargés d'établir les pièces ou de les transmettre (Loi du 31 mars 1928, art. 27).

Une telle faculté existe pour les Tribunaux de l'ordre judiciaire comme pour le Conseil d'Etat ; étroitement limitée, elle y constitue une exception à l'autorité de la chose jugée, exception nécessitée par l'intérêt supérieur de la justice ou de l'Etat, et qui ne fait que confirmer la règle. De même en notre matière le législateur a prévu des cas de revision strictement réglementés soit dans leurs motifs (Conseil de Revision), soit dans le temps (Bénéfices de Guerre, loi du 1<sup>er</sup> juillet 1916, art. 15). Par là-même, son texte interdit implicitement toutes autres revisions et fait de la décision auquel il s'applique une décision juridictionnelle. Certes, ni encore, le droit de revision va être parfois difficile à distinguer pratiquement du droit pur et simple de revenir sur une décision antérieure. Mais plus il sera réglementé soigneusement et restrictivement, plus il y aura de chances que la Commission auquel il est attribué soit une juridiction. En tous cas, il n'a pas arrêté le Conseil d'Etat, qui s'en est au contraire et très régulièrement servi comme d'un argument *a contrario*, comme nous allons le voir en passant à l'examen de quelques exemples de l'application de notre critérium dans la Jurisprudence.

130. Celle-ci s'inspire en effet souvent de l'autorité

de la chose jugée dans ses décisions, et d'une manière fort explicite qui ne laisse aucun doute sur sa pensée.

Voici par exemple un de ses arrêts sur le Conseil de Revision (C.E. 8 mars 1907 Cohnoff p. 229) : « Considérant, y est-il dit, que les Conseils de Revision ne peuvent reviser eux-mêmes leurs décisions que pour l'un des motifs spécialement déterminés par l'art. 32 de la loi du 15 juillet 1889 complétée par la loi du 5 avril 1900, et dont les dispositions ont été reproduites par l'art. 29 de la loi du 21 mars 1905 ; cons. que par décision en date du 27 février 1905 le Conseil de Revision a rayé le sieur Cohnoff comme étranger des tableaux de recensement de la classe 1904 ; que l'erreur que le Ministre de la Guerre soutient avoir été commise est une erreur de droit susceptible seulement d'être invoquée à l'appui d'un recours au Conseil d'Etat, mais ne pouvant donner ouverture à revision ; que dès lors, en prenant le 1<sup>er</sup> juin 1906 une décision contraire à celle qu'il avait prise l'année précédente et qui était devenue définitive, le Conseil de Revision a excédé ses pouvoirs... » La nature juridictionnelle du Conseil de Revision nous est ainsi confirmée.

Il en est de même, non moins nettement, pour la section permanente du Conseil Supérieur de l'Enseignement technique en matière d'exemptions à la taxe d'ap-

prentissage (1), pour le Tribunal des dommages de guerre (2) pour la Cour Régionale des Pensions (3), pour la Commission Supérieure des Bénéfices de Guerre (4), pour la Commission départementale de reconstitution foncière (5).

131. Il est au contraire certain que, dans la pensée du Conseil d'Etat, n'est pas une juridiction la Commission de réforme instituée pour les fonctionnaires civils par la loi du 14 avril 1924, art. 20 : « Si, dit-il, aux termes de cette loi, l'invalidité devra être constatée par une Commission de réforme, aucune disposition n'oblige le

(1) C.E. 6 février 1931, Syndicat Normand, S. 31-3-49. « Cons. qu'en dehors de l'exercice normal des voies de recours, il ne saurait appartenir à la Commission Permanente de revenir sur les décisions qu'elle a prises... » C.E. 1<sup>er</sup> juillet 1932, Manchon-Lemaitre, p. 667.

Ces deux arrêts, le second surtout, font expressément de cette interdiction pour la Commission de revenir sur sa décision, une simple « générale de procédure » dont l'application pourrait être écartée par un texte formel de la loi, sans que pour cela la Commission cessât d'être une juridiction. Cette conception, on le sait, n'est pas la nôtre.

(2) C.E. 14 juin 1933, Société Immobilière du Champ de Mars, p. 621 : « Cons. que par jugement en date du 11 juin 1923 le Tribunal de dommages de guerre de l'arrondissement de Reims a fixé à titre définitif le montant des dommages immobiliers de la succession... Cons. que le Ministre des Régions libérées n'a pas frappé d'appel dans les délais légaux ce jugement devant la Commission Supérieure des Dommages de Guerre... Que dans ces conditions il ne pouvait sans porter atteinte à l'autorité de la chose jugée refuser, etc... »

(3) C.E. 13 mai 1931, Le Borzec, p. 523 : « Cons. que pour rejeter la demande de revision de pension présentée par le sieur Le Borzec la Cour s'est fondée uniquement sur ce que l'affection à raison de laquelle il avait obtenu une pension n'était pas imputable au service ; qu'en statuant ainsi, la Cour Régionale des Pensions de Rennes a violé les dispositions de la loi... »

(4) C.E. 19 Mars 1932, Morel, p. 369.

(5) C.E. 23 janvier 1925, Veuve Pierga Aubrion, par. 4, p. 84-85.

Ministre, seul compétent pour statuer sur les droits des intéressés, à suivre l'avis émis par la Commission sur la nature et la cause des infirmités » (C.E. 14 janvier 1928, Callu, p. 64). La solution est la même que pour les Commissions de réforme en matière militaire (C.E. 23 janvier 1920, Floury, p. 66).

132. Ces exemples suffisent à nous le montrer, l'autorité de la chose jugée nous est, par elle-même et par son contenu, un critérium simple et certain pour reconnaître la nature de certaines Commissions.

Mais il arrive que la loi ni la Jurisprudence ne nous fournissent les éléments de ce critérium. Nous devons alors faire appel à d'autres qui, quoique moins certains, peuvent être employés avec succès : ce sont les conséquences logiques de cette autorité de chose jugée.



## CHAPITRE V

### QUATRIEME CRITERIUM

#### DE LA COMMISSION-JURIDICTION :

#### APRES LA DECISION : LES RECOURS

133. Lorsqu'une Commission a rendu une décision en dernier ressort (1), cette décision peut-elle encore être attaquée, et par qui ?

##### I. — La décision peut-elle être attaquée ?

134. La doctrine du début du dix-neuvième siècle séparait l'activité du Conseil d'Etat en deux branches: Conseil d'Etat juge d'appel des décisions des ministres, des Conseils de Préfecture et autres juridictions inférieures ; Conseil d'Etat juge de cassation des actes définitifs des administrateurs comme des juridictions.

Laferrière usa d'une autre terminologie, et sépara au contraire les attributions administratives des attributions judiciaires, en distinguant parmi les recours devant le Conseil d'Etat les recours proprement dits, où

(1) Nous ne consacrerons pas de développement spécial aux recours existant à l'intérieur de chaque organisation. Les mêmes règles que nous allons indiquer s'y appliquent touchant les parties admises à les former. Et en ce qui concerne les moyens qui peuvent être soulevés, il ne fait pas de doute que l'on peut soulever n'importe quel moyen devant la Commission Supérieure, que celle-ci soit juge d'appel, juge de premier degré ou simple organe administratif. L'examen spécial de ces recours intérieurs serait donc sans intérêt ici.

il statuait sur les décisions des administrateurs, et les pourvois, où il statuait sur les décisions des juges : pourvoi en appel, contre les décisions des Tribunaux administratifs inférieurs ; pourvoi en cassation, contre les décisions des Tribunaux statuant en dernier ressort.

Le recours en cassation, et le recours pour excès de pouvoir *stricto sensu* sont deux recours bien différents, et si le Conseil d'Etat ne les distingue pas toujours dans les termes de ses arrêts (ils lui sont en effet soumis par les mêmes textes : lois des 7-14 octobre 1790 et 24 mai 1872), du moins le fait-il toujours en esprit.

135. Un recours en Conseil d'Etat est-il, dans notre matière, toujours possible ?

Parfois il est expressément prévu par le texte organisant la Commission : lois des 27 juillet 1872, art. 30, 15 juillet 1889, art. 32, 21 mars 1905, art. 29, 1<sup>er</sup> avril 1923, art. 27 et 31 mars 1928, art. 27 pour le Conseil de Revision ; loi du 1<sup>er</sup> juillet 1916, art. 11 pour la Commission Supérieure des Bénéfices de guerre ; Décret du 8 août 1935 art. 16 pour la Commission Supérieure de revision des Pensions (nous avons déjà remarqué que cette dernière disposition a été aussitôt partiellement abrogée par un autre décret portant la même date et confiant l'examen de ce recours à la Commission Supérieure de Cassation des Pensions).

Mais plus souvent encore les textes sont muets sur ce point et cependant le Conseil d'Etat accorde toujours un recours en s'appuyant sur les textes généraux. Ainsi décidait-il déjà à propos d'un Conseil de Revision créé par un décret du 18 novembre 1870 : « Cons. que les

décisions du Conseil de Revision qui a été institué pour prononcer sur tous les cas de dispense invoqués par les gardes Nationaux appelés dans les compagnies de guerre ne sont aux termes du Décret du 18 novembre 1870 susceptibles d'aucun recours ; qu'il suit de là que les décisions de ce Conseil ne peuvent être attaquées que pour excès de pouvoir conformément à la loi des 7-14 octobre 1790... » (C.E. 3 janvier 1871, Barizel, p. 1.). Il décide encore de même aujourd'hui en matière d'Assistance publique par exemple : « Cons., dit un arrêt du 28 janvier 1916, Morin p. 41, que si aux termes de la loi du 14 juillet 1905 la Commission centrale statue définitivement sur les recours formés en exécution des art. 11, 14 et 16 de ladite loi, cette disposition n'exclut pas le recours porté devant le Conseil d'Etat par application de l'art 9 de la loi du 24 mai 1872... »

Deux exceptions seulement sont apportées à ce principe par des lois spéciales qui ont eu pour but de faciliter la tâche du Conseil d'Etat en le déchargeant d'un certain nombre d'affaires et en soumettant celles-ci à des Commissions supérieures siégeant à côté de lui ; c'est ce qui se passe en matière de dommages de guerre (loi du 31 mai 1921, art. 12) et en matière de Pensions depuis le décret-loi du 8 août 1935.

136. Ces deux cas particuliers mis à part, toutes les Commissions juridictionnelles sont soumises au Conseil d'Etat par un recours en cassation, comme les Commissions administratives le sont par un recours pour excès de pouvoir (C.E. 27 avril 1923, La Cérésite p. 365). Et comme les arrêts emploient presque toujours pour dé-

signer l'un comme l'autre de ces recours le terme générique de « Recours pour excès de pouvoir » (1), ils ne nous donnent le plus souvent aucune indication explicite sur la nature des Commissions auxquelles ils s'appliquent.

Mais ces recours ont des règles différentes ; c'est ce qui va nous aider à les distinguer (2).

## **II. — Premier trait caractéristique de la nature du recours ouvert contre les décisions des Commissions.**

**Qui peut le former et quelle est l'autorité de la décision qu'il entraîne ?**

137. Nous avons vu plus haut (n° 97) comment se rattachait à l'idée de justice, donc indirectement à l'idée de juridiction, l'interdiction pour le juge de statuer sur d'autres moyens que ceux qui lui sont présentés par les parties.

(1) Quelques arrêts emploient cependant l'expression propre « recours en Cassation » : C.E. 4 mai 1917, Manguin S. 1923-3-43 pour le Conseil de Revision ; 27 janvier 1926, Meynier, p. 93 pour les Tribunaux de Pensions ; 23 janvier 1925, Deruelle, p. 83 pour la Commission départementale de reconstitution foncière, etc... mais cette précision dans les termes, étrangère aux textes législatifs, reste encore exceptionnelle en jurisprudence.

(2) Nous ne parlerons pas des règles qui ne nous sont d'aucune utilité pour la distinction des recours. Ainsi par exemple l'effet suspensif ou non de ce dernier : il est, en règle générale, écarté en matière purement administrative. Mais lorsqu'un texte de loi réglementant une Commission l'écarte expressément veut-il par là confirmer le caractère administratif de celle-ci, ou indiquer que, malgré son caractère juridictionnel, l'intérêt public impose que le recours ne soit pas suspensif ? Si la deuxième hypothèse est plus vraisemblable (c'est le cas notamment du Conseil de Revision), elle n'est aucunement certaine, et la jurisprudence ne semble pas s'en inspirer particulièrement.

Cette règle a une conséquence pratique évidente : on ne peut considérer comme ayant autorité à l'égard de tous une décision qui a beaucoup de chances de n'avoir pas été rendue en complète connaissance de cause. L'autorité de la décision juridictionnelle sera donc relative, réservée aux seules parties qui auront participé à son élaboration.

138. Seules doivent être admises à attaquer une décision, parce que seules elles y ont intérêt, les personnes qui sont soumises à son autorité ; seules donc pourront attaquer une décision juridictionnelle les parties ; les autres personnes qu'elle risque de léser indirectement auront seulement la ressource d'user d'une voie de droit spéciale, la tierce opposition, pour faire déclarer qu'elle ne leur est pas opposable. Au contraire, tous les intéressés sont admis à demander l'annulation de l'acte administratif, rendu en pleine connaissance de cause, et dont l'autorité s'impose à tous.

139. Nous pouvons donc dire que si la loi ou la jurisprudence reconnaissent aux seules parties le droit d'attaquer une décision, celle-ci sera juridictionnelle ; si au contraire ce droit appartient à tous les intéressés, elle sera administrative. L'indication des personnes qui ont le droit de former un recours contre les décisions d'une Commission nous est un critérium de la nature de celle-ci, critérium à peu près certain, car il appartient à ces conséquences de procédure qui, nous l'avons dit (n° 111) apportent d'égales sûretés à l'administration et au justiciable, sont unanimement admises, et ne

pourraient être écartées que par des textes explicites qui n'interviennent en fait jamais (1).

140. La règle générale de relativité de l'autorité de la chose jugée subit toutefois une exception ; dans le recours pour excès de pouvoir *stricto sensu*, la décision rendue par le Conseil d'Etat a une autorité absolue. La raison en est pour M. Bonnard (2) que « le recours pour excès de pouvoir a pour but de réprimer non seulement une violation d'un droit subjectif à la légalité, mais aussi une violation du droit objectif ; la répression de la violation du droit objectif a lieu dans l'intérêt de tous ; d'où la portée absolue de la décision d'annulation » ; il nous paraît plus simplement que si la relativité de l'autorité de la chose jugée disparaît en cas d'admission de la requête, c'est qu'elle n'est plus justifiée alors par les motifs que nous avons indiqués tout à l'heure (3).

(1) Voir cependant plus bas pour la Commission d'Assistance de la loi de 1893.

(2) Précis de Droit Administratif, Partie générale, p. 231.

(3) En effet, si la requête a été rejetée, ce fut faute d'argument probant apporté par le requérant ; mais un autre requérant peut apporter des arguments plus probants ; il importe qu'il puisse le faire, que la décision de rejet n'ait qu'une autorité relative ; au contraire, lorsque la requête a été admise, d'autres requérants ne sauraient empêcher que l'argument fourni alors n'ait été valable, puisque le Conseil d'Etat, lié par les moyens fournis contre l'acte attaqué, n'est aucunement obligé de s'en tenir, pour la défense de celui-ci, aux observations du Ministre qui n'est pas partie ; il a dû examiner toutes les réponses possibles aux moyens du demandeur, et les a toutes écartées. Il doit donc y avoir chose jugée pour toutes, chose jugée dont l'autorité doit par conséquent s'étendre à tous.

Inversement, dans le recours en cassation, Le Conseil d'Etat est lié dans les deux sens par les moyens soulevés en première instance ; la relativité de l'autorité de la chose jugée doit donc alors subsister.

Quoi qu'il en soit, cette exception même peut nous être utile ; si en effet l'arrêt du Conseil d'Etat annulant la décision d'une Commission a une autorité absolue, c'est qu'il aura été rendu sur un recours pour excès de pouvoir, que la Commission a une nature administrative ; si cet arrêt n'a qu'une portée relative c'est qu'il aura été rendu sur un recours en cassation et que la Commission a une nature juridictionnelle.

141. Ainsi donc, dans ces deux étapes de la procédure, au moment de l'exercice du recours devant le Conseil d'Etat et après son jugement, l'autorité de la chose jugée et la qualité des parties, intimement liés, nous renseignent indubitablement sur la nature d'une Commission.

142. Nous n'avons malheureusement trouvé ni dans la loi, ni dans la jurisprudence, de texte admettant ou rejetant un recours alors qu'un arrêt du Conseil d'Etat est déjà intervenu sur le même point. Nous sommes donc contraints de nous borner à présenter quelques exemples d'admission ou de rejet de recours contre les décisions de Commissions, émanant de personnes qui n'avaient pas été parties au litige devant elles.

143. Le Conseil d'Etat admet d'abord indiscutablement ce que nous venons de montrer, que le recours en cassation doit être et est réservé aux personnes qui ont été parties au litige ; il l'affirme dans de nombreux arrêts ; aucun n'est plus net à ce point de vue qu'un arrêt rendu en matière de taxe d'apprentissage (Syndicat normand des filatures de coton, C.E. 6 février 1931, S. 1931-3-49) « Cons., dit l'arrêt, que la Commission per-

manente du Conseil supérieur de l'Enseignement technique statuant en dernier ressort sur les recours formés contre les décisions prises par les Comités départementaux sur les demandes d'exonération de la taxe d'apprentissage est une véritable juridiction, à l'égard de laquelle doivent être appliquées toutes les règles générales de procédure dont l'application n'a pas été écartée par une disposition législative formelle ou n'est pas incompatible avec l'organisation même de la Commission permanente. Sur la recevabilité de la requête : Considérant que le recours ouvert devant le Conseil d'Etat contre les décisions de la Commission permanente a le caractère d'un recours en cassation qui dès lors ne peut être formé que par les personnes ayant été parties devant la Commission... » Cet arrêt qui, remarquons-le, emploie l'expression propre de « recours en cassation » pose la règle dans des termes généraux qui ne laissent aucun doute.

144. En voici quelques applications pratiques :

En matière d'assistance publique avant 1934, alors que les lois de 1893 et de 1905 précisaient que les listes fixées par le Conseil municipal pouvaient être attaquées par tout habitant ou contribuable de la commune, elles ne disaient rien de pareil pour les décisions des Commissions cantonales et de la Commission centrale. Ne fallait-il pas, *a contrario*, en déduire que ces dernières ne pouvaient être attaquées que par les seules parties ?

Ce n'est pas ce que semble avoir jugé le Conseil d'Etat à propos de la Commission cantonale de la loi de 1905. Dans l'arrêt Robert, sur lequel nous reviendrons.

plus loin, il paraît bien accorder à tout intéressé le droit de recourir contre les décisions de cette Commission, et par conséquent en faire un organe administratif.

Il n'en était pas de même pour la Commission centrale ; il ne suffisait certainement pas d'être intéressé pour pouvoir attaquer les décisions de celle-ci ; il fallait avoir été partie devant elle ; ainsi en décida notamment un arrêt du 28 novembre 1923, Maire de Cherbourg, S. 1925-3-57, en termes du reste assez peu clairs : « Cons. que la requête du maire de la ville de Cherbourg tend à l'annulation de 3 décisions de la Commission centrale ; que ni la commune, ni le maire, n'ont qualité pour demander l'annulation de ces décisions ; qu'ainsi la requête n'est pas recevable... » Cette décision avait embarrassé M. Hauriou qui voyait dans la Commission centrale une autorité administrative ; il s'en tira, dans la note qu'il écrivit sous cet arrêt, par une application littérale du texte de la loi de 1905 : « Aussi, disait-il, notre arrêt ne rejette-t-il point le recours en raison de la nature de l'acte, mais en raison du défaut de qualité du réclamant. A quel titre en effet le maire eût-il été recevable à attaquer la décision de la Commission centrale ? Il n'est certainement pas compris dans les « parties intéressées » visées par les art. 9 et 11 de la loi du 14 juillet 1905, vu que les parties intéressées sont, d'après les mêmes articles, les postulants, les habitants et contribuables de la commune, le préfet et le sous-préfet. »

Un autre arrêt du 11 avril 1924, Robert p. 379 vint

répondre à cette argumentation par un texte beaucoup plus complet que le précédent : « Vu la requête du sieur Robert, Maire de la Commune de Séné, tendant à ce qu'il plaise au Conseil annuler pour excès de pouvoir une décision en date du 7 janvier 1921 par laquelle la Commission centrale d'assistance a rejeté le recours formé par la Commune de Séné contre une décision de la Commission cantonale de Vannes; Cons. que les art. 7 à 18 de la loi du 14 juillet 1905 ont organisé toute une procédure destinée à permettre aux intéressés de contester les inscriptions ou les radiations sur les listes d'assistance; considérant que si le sieur Robert était intéressé, comme contribuable, à ce que les inscriptions sur la liste d'assistance de la Commune de Séné soient faites conformément à la loi, il n'a pas contesté en son nom personnel devant la Commission centrale la décision de la Commission cantonale; que le sieur Robert est dès lors sans qualité pour poursuivre l'annulation de la décision de la Commission centrale. »

Ainsi le maire était bien un « intéressé »; s'il ne pouvait pas agir, c'est qu'il n'avait pas été partie devant la Commission centrale ; il résulte de ces arrêts que celle-ci était indubitablement, dans la pensée du Conseil d'Etat, une juridiction (1).

(1) En ce qui concerne l'assistance médicale gratuite (loi de 1893) le Conseil d'Etat en avait au contraire décidé autrement et autorisait, en se basant sur l'article 16 de la loi, le recours, contre les décisions de la Commission Cantonale, de tout habitant ou contribuable de la Commune intéressée (C.E. 13 janvier 1933, Bilger, p. 47) alors que vers la même date il décidait expressément que cette Commission Cantonale était une juridiction (1<sup>er</sup> juillet 1932, Capelle, p. 653). On voit combien, même sur les points qui semblent les plus certains, il faut interpréter avec précaution la pensée du Conseil d'Etat.

En ce qui concerne la nouvelle organisation depuis 1934, le même raisonnement nous paraît devoir s'y appliquer et, cette fois, sans ambiguïté; les décisions des Commissions inférieures, cantonale et départementale, sont susceptibles de recours de la part de tous les intéressés; ces commissions ne sont donc pas, à notre avis, des juridictions. Pour la Commission Centrale, au contraire, le texte ne dit rien ; il semble donc que rien ne soit changé et que cette Commission soit une juridiction.

Cet exemple des Commissions d'assistance montre le parti que l'on peut tirer de ce critérium en notre matière ; il en a été fait de nombreuses applications.

145. A propos des Conseils de l'Instruction Publique. Dans une affaire d'opposition à l'ouverture d'une école privée, le Maire de la Commune intéressée, qui n'a pas été partie à l'appel porté du Conseil départemental contre le Conseil Supérieur, ne peut se pourvoir en Conseil d'Etat contre la décision de ce dernier, qui est donc juridictionnelle (C. E. 5 mai 1926, Joret, p. 449).

A propos de la Commission Supérieure de contrôle des soins gratuits aux pensionnés de guerre, il a été statué dans le même sens (C. E. Péchoux 26 mars 1931. p. 371); la seule voie ouverte aux personnes qui n'ont pas été parties est la tierce opposition (C. E. 20 novembre 1931, S. 32-3-21).

Ainsi se trouve confirmée l'idée que n'est pas une juridiction le Conseil Supérieur des Pupilles de la Nation, le Conseil d'Etat ayant jugé recevable un recours formé contre ses décisions par l'Office départemental intéressé

ou sa section permanente (C. E. 27 mars 1931, Section Permanente de l'Office départemental des Ardennes, p. 406), représentés par le Président de celle-ci (C. E. 17 mars 1932, Office départemental des Ardennes, p. 339).

En matière d'exemption à la taxe d'apprentissage, nous avons vu plus haut la pensée du Conseil d'Etat sur la nature de la Commission permanente du Conseil Supérieur de l'Enseignement technique ; en ce qui concerne le Comité départemental, il résulte d'un décret du 8 avril 1931, art. 16, que le Préfet, président du Comité et non partie devant lui, peut faire appel de ses décisions ; ce Comité n'est donc certainement pas une juridiction.

Nous pouvons faire la même remarque à propos de la Commission départementale des bénéfices de guerre, des décisions de laquelle peut faire appel un de ses membres, le Directeur des Contributions directes (loi du 1<sup>er</sup> juillet 1916, art. 11).

146. A ces dernières espèces, on peut opposer le cas du Conseil de Revision, contre les décisions duquel un recours d'un de ses membres a été jugé irrecevable (C. E. 4 mai 1917, Mauguin, p. 349 S. 23-3-43). Dans tous ces cas, la question est du reste un peu plus complexe, et si le recours est ici interdit, ce n'est pas seulement en raison du caractère relatif de la chose jugée ; c'est aussi pour les mêmes raisons d'ordre public qui exigent qu'un jugement soit l'œuvre d'un Tribunal en tant que corps et qui interdit que le jugement mentionne l'opinion de chacun des juges. Si, comme l'écrit la Cour de Caen à propos du Conseil de l'Ordre des avocats (Arrêt

du 20 février 1908, cité en note sous S. 1912-1-33) « la dignité de la justice ne permet pas aux juges du premier degré de venir soutenir leurs décisions devant les juges du second degré » elle s'oppose à plus forte raison à ce qu'ils viennent en demander l'annulation.

147. Ainsi, dans la recherche de la nature d'une Commission, le critérium : « qui peut en attaquer les décisions » rend de nombreux services. Il a un contenu précis ; il est à peu près certain et valable même pour l'avenir, puisqu'il est basé sur une règle de procédure raisonnable et toujours admise.

Mais il ne suffit pas d'étudier qui peut former un recours contre la décision d'une Commission ; il faut encore examiner pour quels motifs il peut le faire, quels sont les « cas » d'ouverture de ce recours ; ils nous fourniront, eux aussi, d'utiles indications.

### **III. — Second trait caractéristique de la nature du recours ouvert contre les décisions des Commissions : Dans quels cas peut-il être formé ?**

148. La réponse à cette question a été dictée au Conseil d'Etat par l'autorité de la chose jugée attachée aux décisions juridictionnelles. Elle est une conséquence directe de celle-ci, alors que la qualité des personnes admises à former ce recours n'en est qu'une conséquence indirecte.

Mais cet élément logique n'est pas pur ; il s'y mêle un élément autre, résultant de l'évolution historique, et qui rend ce point plus délicat que les précédents.

149. Nous avons déjà indiqué que dans la conception des auteurs de notre système administratif, juger et administrer ne faisaient qu'un, comme ne faisaient qu'un seul recours le recours en cassation et le recours pour excès de pouvoir *stricto sensu*. Ces deux recours étaient donc à l'origine ouverts dans les mêmes cas : l'incompétence et le vice de forme. Mais, alors que le Conseil d'Etat s'est livré depuis 1860 en matière administrative à une extension considérable de ces cas, y ajoutant le détournement de pouvoir, la violation de la loi et des droits acquis, et même presque entièrement l'erreur de fait, il s'est, au contraire, cantonné en matière juridictionnelle, dans une stricte observation des textes et ce n'est que lentement, avec une grande prudence, qu'il se permet d'en étendre progressivement le champ.

150. Cette diversité d'attitudes s'explique parfaitement.

Dans le recours pour excès de pouvoir proprement dit, le Conseil d'Etat, organe administratif se préoccupe avant tout d'assurer une marche convenable des services publics ; il se permet donc, dans un but d'utilité publique, d'interpréter largement les textes, de construire du droit. Comme l'écrivait M. le Commissaire du Gouvernement Teissier dans ses conclusions sur l'affaire Marc (C.E. 5 avril 1909 S. 1909-3-120) « (sa) mission apparaît plus comme un contrôle administratif supérieur exercé *a posteriori* en la forme judiciaire que comme un contentieux dans le sens étroit du mot, c'est à-dire que le juge statue ici comme une autorité admi-

nistrative plutôt qu'il ne tranche un litige » ; « il joue un peu le rôle de supérieur hiérarchique des autorités administratives » (Concl. Corneille sur C. E. 10 août 1917, Baldy, p. 640). Dans le recours en cassation, au contraire, le Conseil d'Etat se considère comme une juridiction uniquement chargée de dire le droit existant. Et il doit d'autant plus se maintenir dans cette réserve que le recours en cassation, dirigé contre des décisions « souveraines », apporte à l'autorité de la chose jugée une exception qui, comme toutes les exceptions, doit être interprétée strictement.

151. Si nous examinons, à ce point de vue les différents textes spéciaux qui régissent les organismes qui nous intéressent, nous voyons qu'on peut les diviser en trois catégories :

1° Ceux qui ne disent rien : lois sur l'Assistance Publique, les allocations militaires, le Conseil Supérieur de l'Instruction Publique, la prorogation des brevets d'invention, les exemptions à la taxe d'apprentissage, la revision des marchés de fortifications, etc...

2° Ceux qui font allusion à un recours devant le Conseil d'Etat sans le réglementer : loi du 14 janvier 1933 sur le contrôle de l'Assistance privée, art. 27; loi du 31 mai 1933, art. 138, par. 8 sur la revision des marchés de guerre.

3° Ceux qui prévoient expressément un recours devant le Conseil d'Etat et en indiquent les cas d'ouverture. Il est possible de relever plusieurs séries d'expression.

Incompétence et excès de pouvoir (loi du 27 juillet 1872 sur le recrutement de l'armée, art. 30).

Excès de pouvoir et violation de la loi : loi du 1<sup>er</sup> juillet 1916 sur les bénéfices de guerre, art. 11; loi du 25 juin 1920, art. 64, sur le classement des établissements de luxe ; décret du 15 novembre 1917 pour les décisions de la Commission supérieure de l'Office National des Pupilles de la Nation, art. 29 ; décret-loi du 8 août 1935 pour la Commission Supérieure des pensions de guerre, art. 17.

Incompétence, excès de pouvoir ou violation de la loi ; loi du 15 juillet 1889 et lois subséquentes sur le recrutement de l'armée ; loi du 17 avril 1919 sur les dommages de guerre, art. 36 ; décret du 10 septembre 1920 sur les commissions départementales de reconstitution foncière, art. 31.

Excès ou détournement de pouvoir, vice de forme ou violation de la loi : loi du 31 mars 1919 sur les Pensions, art. 35, que le Conseil d'Etat applique aux soins gratuits aux victimes de la guerre (C. E. 23 juillet 1929, Arnal, p. 794). Cette formule est, du reste, devenue dans le règlement d'administration publique du 2 septembre 1919, art. 42 « excès de pouvoir, vice de forme ou violation de la loi ».

152. Ces textes contiennent tous la vague expression « excès de pouvoir » qui comprend les cas de vice de forme et d'incompétence, même quand ils ne sont pas expressément mentionnés. S'y ajoutent souvent la violation de la loi, exceptionnellement le détournement de pouvoir, jamais l'erreur de fait. Leur rédaction est

très imparfaite parce que trop variable. Néanmoins, tels quels, ils nous renseignent fréquemment sur la nature d'une commission. Lorsque le législateur précise que les décisions d'une commission pourront être attaquées pour violation de la loi, il apparaît qu'il institue non un recours pour excès de pouvoir *stricto sensu*, pour lequel cette précision serait inutile, mais un recours en cassation. Ce raisonnement, en lui-même, n'est pas irréfutable. Le législateur, nous venons de l'observer à nouveau, ne craint pas toujours de donner des précisions inutiles. Néanmoins, on pourra admettre, à défaut d'autres éléments, qu'ont probablement une nature juridictionnelle, les commissions contre les décisions de laquelle la loi prévoit expressément un cas de recours qui est accordé sans texte en matière administrative. C'est bien ce qu'admet le Conseil d'Etat pour tous les organismes que nous avons cités plus haut, sauf, toutefois, pour la Commission Supérieure des Pupilles de la Nation (Cf. *infra*, n° 145). Mais comme il ne fait jamais figurer cette déduction dans les motifs de ses arrêts, il laisse, ici encore, la place à l'incertitude.

153. Lorsque le législateur reste muet, ou ne précise pas, c'est alors le Conseil d'Etat qui lui-même a à décider de l'admission ou du rejet des cas de violation de la loi, détournement de pouvoir et erreur de fait. Et sur ce point, il a considérablement évolué. Sa distinction raisonnable entre le recours pour excès de pouvoir et le recours en cassation s'est rétrécie avec le temps, et son intransigeance à admettre en matière juridictionnelle de nouveaux cas de recours est variable. Tandis

qu'elle tend à diminuer ou même à disparaître en ce qui concerne la violation de la loi ou le détournement elle reste encore totale en ce qui concerne l'erreur de fait.

Le motif en est aisément discernable : les deux premiers d'entre ces moyens, le premier surtout, sont des moyens de droit, tout comme les deux qui sont admis depuis l'origine ; ils sont faciles à établir et aussi intéressants au point de vue de l'intérêt général, pour qui le trouble résultant de la prolongation d'un procès est moins grave que le scandale qui résulterait d'une violation de la loi, ou que l'incertitude qui proviendrait d'une interprétation contradictoire de celle-ci. Il paraît donc normal, quoique contraire aux principes juridiques de la matière, d'assimiler ces deux derniers cas aux deux premiers.

154. C'est bien ce qu'a fait, pratiquement le Conseil d'Etat, et on lit aujourd'hui couramment que « la jurisprudence du Conseil d'Etat a abandonné l'ancien principe et admet aujourd'hui que même sans texte la violation de la loi constitue une cause d'ouverture à cassation » (1). Peut-être une affirmation aussi précise et aussi péremptoire est-elle excessive. On cite souvent, pour l'appuyer des arrêts qui sont au moins douteux s'appliquant à des Commissions auxquelles le caractère juridictionnel peut légitimement être dénié (C. E. 20 mars 1904, Besset D.P. 1906-3-30 en matière d'emploi ré-

(1) De Font Reaulx, thèse, page 156.

servé, ou sur lesquelles une controverse peut encore s'établir (C. E. 25 mars 1927, Meslin S. 1927-3-50 pour le Conseil départemental de l'enseignement primaire que l'arrêt qualifie d' « autorité administrative »). Il n'en reste pas moins que dans de nombreux cas, le Conseil d'Etat a reconnu recevable sans texte un recours pour violation de la loi contre les décisions d'organismes qu'il considère certainement comme juridictionnels : Commission Centrale de l'Assistance Publique (loi de 1905) C. E. 28 janvier 1916, Morin p. 41 ; Commission Cantonale (lois de 1893 et 17 juin 1913) C. E. 4 janvier 1929, Ville de Rocroi p. 1 ; Commission Permanente du Conseil Supérieur de l'Enseignement technique : C. E. 18 janvier 1933, Descamps, p. 70. Dès lors, le cas de violation de la loi étant actuellement admis sans texte aussi bien en matière purement administrative qu'en matière juridictionnelle, il ne peut plus nous servir pour déterminer, en l'absence de textes, la pensée du Conseil d'Etat sur la nature d'une Commission. Le critérium n'a plus actuellement qu'une utilité rétrospective. (C. E. 26 février 1875, Renaud, p. 182 ; 13 novembre 1885, Passerat de la Chapelle, p. 836 (1).

155. Il en est à peu près de même en ce qui concerne le détournement de pouvoir. Celui-ci n'est pas seulement, comme le note M. Alibert (2) une « sorte

(1) Voir les conclusions de M. Chante-Grellet, Commissaire du Gouvernement qui, dès cette époque, tendait à admettre en matière juridictionnelle le cas de violation de la loi. Mais le Conseil d'Etat ne le suivit pas.

(2) Alibert : « Le Contrôle juridictionnel de l'Administration », p. 236.

d'incompétence », c'est au fond l'incompétence suprême. Car le plus souvent, l'administrateur qui commet un détournement de pouvoir sort non seulement de sa compétence individuelle, mais de la compétence générale du pouvoir administratif, dont il utilise la puissance sans droit, et à des fins pour lesquelles il n'a pas été habilité. Cependant, si essentiel que soit pour la « défense de la moralité administrative » le contrôle du détournement de pouvoirs, le Conseil d'Etat l'exerce très difficilement, tant il exige, pour ne pas empiéter ici sur les attributions du juge du fond, que le détournement résulte clairement des pièces du dossier. Nous avons cependant relevé un arrêt (C. E. 6 avril 1933, Prieur) où il déclarait recevable ce moyen contre la décision d'une Commission cantonale de l'assistance publique (loi de 1893) qu'il semblait bien, dans sa dernière jurisprudence, considérer comme une juridiction. Mais ici encore, la certitude n'est pas complète (1). Au surplus, comme il s'agit en notre matière d'organismes collectifs composés en général avec des magistrats de métier ou des représentants des intérêts opposés en présence, les conditions matérielles sont peu favorables au détournement de pouvoir. L'intérêt pratique de ce criérium était donc très réduit et sa disparition sera de peu de conséquences.

(1) Un arrêt (C.E. 18 mars 1927, Renou Bizet S. 1927-3-51), annule pour détournement de pouvoir une décision d'un Conseil départemental de l'Instruction primaire. Mais il s'agissait de refus à des directeurs d'école d'avoir des institutrices adjointes, matière qui, nous l'avons dit, est purement administrative.

156. La jurisprudence administrative, se laissant ainsi entraîner vers l'assimilation du recours pour excès de pouvoir et du recours en cassation, est cependant restée ferme sur un point : elle se refuse à déclarer recevables, pour ce dernier, les moyens touchant au fait. La raison en est que les moyens de fait sont d'une nature originale. D'abord, ils ne présentent qu'un intérêt purement individuel. Ensuite si sur le Droit on peut et on doit arriver à une certitude, sur le fait il est difficile souvent de se former autre chose qu'une opinion purement subjective : cela ne vaut donc pas la peine de porter atteinte, même partiellement, au dogme de l'infailibilité de la chose jugée sur un point qui ne présente aucun intérêt général et sans même dans la plupart des cas augmenter effectivement les garanties des particuliers intéressés. On comprend parfaitement que le Conseil d'Etat a des raisons beaucoup plus fortes de ne pas examiner les arguments de fait dans le recours en cassation que dans le recours pour excès de pouvoir (1).

157. Cette jurisprudence nous fournit un critérium de distinction entre ces deux recours. Certes, il convient de le manier avec précaution et réserve. Lorsque la Jurisprudence juge irrecevable un moyen de fait, il faut d'abord vérifier si l'on ne se trouve pas dans une matière de pure opportunité, ou s'il ne s'agit pas d'un de ces cas où, pour des motifs qui restent mystérieux et que nous n'avons pas à élucider (2), la Jurisprudence

(1) Nous éliminons le cas, qui ne fait pas de difficulté, où il est prouvé que la décision est basée sur un fait matériellement inexact. La décision, même juridictionnelle, est alors régulièrement annulée par le Conseil d'Etat.

(2) Cf. Alibert, op. cit. p. 288.

refuse d'examiner le fait même en matière purement administrative. Mais une fois ces vérifications faites, et les cas spéciaux éliminés, il est possible d'affirmer que lorsque le Conseil d'Etat refuse d'examiner les moyens de fait invoqués contre une décision, celle-ci est juridictionnelle.

158. Ainsi, il n'y a pas de difficulté à notre avis.

Pour le Conseil Supérieur de l'Enseignement technique statuant sur les oppositions à l'ouverture d'une école privée (C. E. 8 juillet 1931, Lazarus-Meunier, p. 744).

Pour la Commission Supérieure de classement des Etablissements de luxe (C. E. 5 janvier 1923, Filassier, p. 15; 3 avril 1926, Mundwiller, p. 925).

Pour la Commission départementale de reconstitution foncière (C. E. 24 juillet 1930, Demarquest, p. 799).

Pour la Commission supérieure de contrôle des soins gratuits (C. E. 25 juillet 1933, Falgère, p. 881).

Pour les Tribunaux de Pensions (C. E. 13 juin 1928, Luci, p. 743, Lucciani, p. 744).

Tous les arrêts dans ce sens sont conçus à peu près sur le même type; l'arrêt Luci, par exemple, est rédigé ainsi : « Cons. que la Cour régionale s'est livrée à une appréciation souveraine des faits qui ne saurait être discutée devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux, lequel ne peut, aux termes de l'art. 35 de la loi du 31 mars 1919 être saisi que des recours fondés sur l'excès de pouvoir ou la violation de la loi... ». Cette interprétation littérale des textes de loi est caractéristique du Conseil d'Etat, juge de Cassation.

159. En ce qui concernait les Commissions cantonales d'assistance de la loi de 1893, le cas était plus délicat. Les termes des arrêts laissent place à l'incertitude. La Commission apprécie souverainement les questions de fait « qui échappent au recours devant le Conseil d'Etat, juge de l'excès de pouvoir », dit un arrêt (5 janvier 1933, Maire de Halloy, p. 5). Cette formule vague ne permet aucune affirmation. Si nous examinons quelques décisions plus explicites, nous voyons qu'un arrêt du 2 février 1923, Demoux, p. 110 dit : « Cons. que le requérant n'invoque aucun moyen d'excès de pouvoir et se borne à soutenir que la décision attaquée a fait une fausse appréciation des circonstances sur lesquelles était fondée sa demande d'admission à l'Assistance médicale gratuite ; que le Conseil d'Etat n'est pas compétent pour statuer sur le droit à l'assistance du sieur Demoux... ». Au contraire, des arrêts plus récents sont construits selon un tout autre type (16 mars 1927, Lejollivet, p. 334; 7 décembre 1927, Pradeau, p. 1162). Ils s'attachent au texte de l'art. 17 de la loi d'après lequel la Commission Cantonale statue « souverainement », insistent sur ce caractère de « souveraineté » et justifient le rejet des moyens de fait par une application littérale du texte, et non plus, comme l'arrêt Demoux, par des considérations générales. En somme, ils ressemblent tout à fait à l'arrêt Luci cité plus haut. Pouvons-nous en déduire que de 1923 à 1927 la pensée du Conseil d'Etat avait évolué, qu'il tendait à considérer le recours contre les décisions des Commissions cantonales comme un recours en cassation ? La modification

très nette dans la rédaction des arrêts tendrait à nous le faire croire. Mais l'arrêt de 1933 est revenu à l'imprécision antérieure, de sorte qu'ici encore la pensée exacte du Conseil d'Etat nous échappe : nous ne pouvons faire que des suppositions.

160. Tel est, en ce qui concerne les moyens du recours en cassation, l'état actuel de la jurisprudence. Il est, dans son ensemble, assez logique. Et pourtant il ne sera, croyons-nous, qu'une étape.

Si l'on considère, en effet, les attitudes du Conseil d'Etat envers les autorités qui lui sont soumises, on constate qu'elles ont évolué selon deux voies parallèles, celle-ci suivant seulement celle-là avec un certain retard. A l'origine, l'Administration était toute puissante, quasi infaillible ; ses décisions étaient revêtues d'une autorité spéciale, analogue à l'autorité de la chose jugée ; le recours pour excès de pouvoir était une sorte de recours en cassation. Mais cette autorité spéciale a peu à peu disparu (1). Les actes de l'Administration sont devenus des actes ordinaires, que le Conseil d'Etat se permet de critiquer de plus en plus largement. Sur cette pente descendante, après le mythe de l'autorité de la décision administrative, le mythe de l'autorité de la chose jugée est à son tour engagé. Deux étapes en ont déjà été franchies, et les actes des autorités juridictionnelles, comme tous les actes administratifs,

(1) Ce qui s'est maintenu des conséquences de ce caractère, comme l'exécution préalable et d'office, est devenu « privilège ».

peuvent être attaqués pour violation de la loi et détournement de pouvoir. La troisième étape va-t-elle suivre, le Conseil d'Etat va-t-il bientôt examiner même en fait les décisions juridictionnelles ? Vérifiant déjà la matérialité des faits vérifiera-t-il bientôt l'interprétation qui en est faite ? Nous n'en serions nullement surpris. L'acte juridictionnel et l'acte administratif seront alors confondus. Nous ne savons si nous devons le regretter.



## Conclusion

---

161. Nous voici maintenant parvenus au terme de notre étude. Comme nous nous le proposons, nous avons regardé fonctionner « la » Commission administrative, et nous avons au passage indiqué la nature des principaux organismes de cette espèce, si variés et si nombreux, qui peuplent les différents compartiments de notre droit administratif.

162. Si nous voulons résumer nos résultats en quelques phrases, nous pourrions dire que :

Si les commissions que nous venons d'étudier n'ont souvent pas l'aspect extérieur de juridictions, quelques-unes en ont cependant la nature.

Le débat sur cette nature n'est souvent résolu explicitement ni par la loi, ni même par la Jurisprudence ; il faut donc interpréter l'une et l'autre, et il arrive que cette pseudo-interprétation soit en réalité une pure construction.

Néanmoins, il est possible de distinguer un certain nombre de critères de l'acte juridictionnel, et de les appliquer en notre matière. Ils nous permettent, mis en présence du texte créant ou organisant une Commission d'affirmer, avec une précision et une certitude souvent très insuffisantes, que celle-ci est certainement, ou probablement, ou peut-être une juridiction.

Notre matière est obscurcie par les contradictions de la Jurisprudence, et par le fait que les nombreux caractères que la loi accorde à une Commission penchent fréquemment dans des sens opposés. Cependant, en ce qui concerne les organismes existant depuis longtemps, une solution a fini par être trouvée, souvent du reste arbitraire ou imposée par des motifs pratiques.

En gros, on peut dire que dans la plupart des organisations de ces dernières années, on trouve à la base une Commission purement administrative, dont les décisions peuvent être déferées à une Commission supérieure, qui tranche un problème contentieux et que la Jurisprudence, dès que cela lui est juridiquement possible, considère et traite comme une juridiction. Au moment même où le Conseil d'Etat, par l'abandon complet de la théorie de l'Administrateur-Juge, restreint d'un côté le champ du concept juridictionnel, il marque, au contraire, une tendance très nette à l'étendre dans le sens des « Commissions ».

Mais il faut se borner à l'affirmation de cette tendance. Car pour les Commissions récentes, ou celles qui se créeront dans l'avenir, il reste et il restera le plus souvent, à défaut d'une indication législative expresse, impossible de déterminer avec certitude leur caractère.

163. Imprécision, incertitude, tel est, hélas, sur ce point comme sur beaucoup d'autres, intéressants cependant au point de vue pratique, l'état de notre Droit Administratif. Les Tribunaux ont essayé de réduire cet état de choses. Les justiciables, impuissants sujets d'ex-

périence, ont eu le redoutable honneur de participer à l'avancement de la science administrative et de voir leurs noms, désormais célèbres, alimenter les controverses des juristes. En notre matière comme en bien d'autres, cette action a en réalité échoué. Comment, du reste s'en étonner ? Elle ne pouvait pas réussir (1). Le rôle de la Jurisprudence est d'appliquer la loi, de l'interpréter pour adapter ses termes généraux aux réalités concrètes particulières. Mais comment appliquer la loi quand il n'y a pas de loi, interpréter sa pensée quand il n'y a pas de pensée ?

- 164. Une grande difficulté des problèmes juridiques quotidiens, c'est qu'il n'y a souvent, en raison, aucun motif de choisir entre deux solutions opposées; ou bien il y a autant de motifs dans chaque sens. Il convient de faire, une fois pour toutes, un choix net, clair, général. Ce choix, forcément arbitraire, doit être fait par le législateur. C'est lui notamment qui, lorsqu'il crée une Commission, doit décider, en sachant les conséquences, de la nature de celle-ci. Or, il n'en fait rien (2).

(1) Les auteurs qui (voir Laferrière: « Traité de la Juridiction administrative », 2<sup>e</sup> éd., t. I, p. XII) comptent sur la jurisprudence pour construire le droit commettent à notre sens une lourde erreur. Ils justifient ce renoncement de la loi en disant qu'elle ne saurait tout prévoir. Croient-ils que la jurisprudence, cantonnée par sa raison d'être dans l'examen des faits particuliers, aura un jour examiné tous ceux qui peuvent se produire et fournir une réponse à toutes les questions possibles ?

(2) L'évolution actuelle de notre Droit Public est, pour un esprit averti, bien curieuse. Actuellement, c'est souvent le Parlement qui « administre », au sens matériel du mot, c'est-à-dire, pourvoit, par des solutions de détail, aux difficultés de chaque jour ; alors que des problèmes considérables, influençant tout l'avenir de la Nation, sont résolus par le pouvoir exécutif (décrets-lois), et que les quelques principes généraux qui sont posés sur l'organisation de l'Etat le sont par le pouvoir judiciaire.

165. Souhaitons, sans trop y croire, qu'un jour, le législateur comprendra que son rôle est de faire la loi et de la faire raisonnablement; qu'il ne craindra pas de poser des règles générales et de s'y tenir, se souvenant, selon le mot de Beudant, que « les peuples qui n'acceptent pas la discipline des principes subissent tôt ou tard la discipline de la force. » Ce jour-là seulement, le Droit Administratif pourra sortir de la chicane des textes et devenir une véritable science harmonieuse; des problèmes comme celui que nous venons d'examiner se résoudront d'eux-mêmes. En attendant, le rôle du juriste est de suppléer, comme il le peut, par des procédés de fortune, aux lacunes qu'il rencontre.

Par ces considérations, notre étude, modeste exposé d'un point de détail, mais qui a voulu aussi apporter un exemple de cette tâche considérable, ingrate, et pourtant presque vaine, nous paraît se rattacher à un problème général actuel et grave, et auquel il serait urgent d'apporter enfin une véritable solution.

*Vu : l'Assesseur*

G. RIPERT

*Vu : le Président de Thèse*

J. LAFERRIERE

Vu et permis d'imprimer :

*Le Recteur de l'Académie de Paris*

G. ROUSSY

## BIBLIOGRAPHIE

---

### I. — *Ouvrages spéciaux.*

- COMPAYRE. — Les Juridictions Universitaires. Thèse Lyon, 1899.
- CROQUEZ. — Les Dommages de Guerre. Sirey, 1925.
- DEROUIN, GORY et WORMS. — Traité théorique et pratique d'assistance publique, 3<sup>e</sup> éd. Sirey, 1914.
- DELPECH. — Pensions et retraites civiles et militaires. Sirey 1936.
- ESQUIEU. — Les soins gratuits aux victimes de la Guerre. Lavauzelle, 1934.
- JAMMET. — De l'admission au bénéfice des lois d'assistance. Thèse, Poitiers, 1937.
- LABBE. — L'apprentissage et la taxe d'apprentissage. Eyrolles, 1928.
- LARDY. — Les décrets-lois de 1935 concernant les fonctionnaires civils, les militaires de carrière, les anciens combattants et les pensionnés de la loi du 31 mars 1919. Lavauzelle, 1936.
- LAUDINET. — Manuel d'Enseignement social ; législation de l'Assistance publique de la Prévoyance et de l'Hygiène. Berger-Levrault, 1934.
- MONTIGNY. — La contribution extraordinaire sur les Bénéfices de Guerre. Thèse, Paris, 1919.
- RIVET. — Les Etablissements de bienfaisance privés : leur surveillance. Editions de la Documentation catholique, Paris, 1934.

### II. — *Ouvrages généraux.*

- ALIBERT. — Le contrôle juridictionnel de l'Administration au moyen du recours pour excès de pouvoir. Payot, 1926.
- APPLETON. — Traité élémentaire de Contentieux administratif. Dalloz, 1927.

ARTUR. — Séparation des Pouvoirs et Séparation des Fonctions. Série d'articles parus dans la « Revue de Droit Public », 1900 à 1902.

BERGERON. — Le recours hiérarchique. Thèse, Paris, 1923.

BERTHELEMY. — Traité élémentaire de Droit Administratif, 13<sup>e</sup> éd., Rousseau, 1933.

BIATARANA. — Les Tribunaux administratifs spéciaux et la séparation entre l'administration et la Juridiction. Thèse. Bordeaux, 1935.

BONNARD. — Précis de Droit Administratif, Partie Générale, Sirey, 1935.

CARRE DE MALBERG. — Contribution à la théorie générale de l'Etat. Sirey 1920-1921.

DUGUIT. — L'acte administratif et l'acte juridictionnel : Etude parue dans la Revue de Droit Public, 1906.

— La fonction juridictionnelle. Revue de Droit Public, 1922.

DE FONT-REAULX. — Le contrôle juridictionnel du Conseil d'Etat sur les décisions des autres Tribunaux administratifs. Thèse, Poitiers, 1930.

GOLDENBERG. — Le Conseil d'Etat Juge du Fait. Thèse, Paris, 1932.

HAURIOU (M.). — Précis de Droit Administratif, 12<sup>e</sup> éd. Sirey, 1933.

— Notes d'arrêts réunies et classées. Sirey, 1929.

JACQUELIN. — Les Principes dominants du Contentieux administratif. Giard, 1899.

— L'évolution de la Procédure administrative. Revue de Droit Public, 1903.

JEZE. — Les Principes généraux du Droit Administratif. Giard, 2<sup>e</sup> éd., 1914 ; 3<sup>e</sup> éd., 1925-1930.

— L'acte juridictionnel. Revue de Droit Public, 1909.

— Articles et Notes diverses dans la Revue de Droit Public.

LACOSTE. — L'autorité de la chose jugée ; 3<sup>e</sup> éd. revue par Bonnacarrère. Sirey, 1914.

LAFERRIERE (Ed.). — Traité de la Juridiction Administrative, 2<sup>e</sup> éd. Berger-Levrault, 1895.

LAFERRIERE (J.). — Cours de Contentieux Administratif professé à la Faculté de Droit de Paris. Année 1932-1933.

— Réforme et projets de Réforme : II. La création de Juridictions administratives spéciales. Revue de Droit Public, 1921.

MOREL (A.). — La Juridiction des Administrateurs actifs. Thèse, Paris, 1904.

PAULME. — Le recours en Cassation devant le Conseil d'Etat. Thèse, Paris, 1933.

### III. — *Références.*

Nos références ont été faites :

- 1° Pour les textes de lois ou de règlements : à la « Collection complète des Lois, Décrets... » dite « Recueil Duvergier » publiée par la Librairie du Recueil Sirey (abréviation : Duv.), puis, à partir de 1918, au « Bulletin Législatif Dalloz » (abréviation : B.L.D.).

Ces deux collections publient un volume par an reproduisant tous les textes intéressants parus dans l'année.

Pour les textes d'intérêt plus général, nous avons complété notre référence par un renvoi au « Dalloz périodique », quatrième partie (abréviation : D.P.).

- 2° Pour les textes de jurisprudence, à défaut d'indication spéciale, nos références se rapportent au « Recueil des Arrêts du Conseil d'Etat » dit « Recueil Lebon », publié par la Librairie Sirey à raison d'un volume par an, mais avec un certain retard (au 15 juillet 1938, le dernier volume paru est celui de 1935).
-



## TABLE DES MATIERES

---

|                                                                                                                                                        |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| INTRODUCTION .....                                                                                                                                     | 9   |
| PREMIÈRE PARTIE. — <i>Les « Commissions » vues du dehors :</i>                                                                                         |     |
| <i>Etude descriptive</i> .....                                                                                                                         | 17  |
| <i>Section I.</i> — Commissions participant d'une façon<br>régulière et durable à un service public organisé                                           | 25  |
| 1° Les Institutions d'Assistance .....                                                                                                                 | 25  |
| 2° L'Instruction Publique .....                                                                                                                        | 36  |
| 3° Les impôts .....                                                                                                                                    | 48  |
| 4° La Guerre .....                                                                                                                                     | 51  |
| <i>Section II.</i> — Commissions chargées de régler le<br>contentieux de certains problèmes temporaires                                                | 56  |
| 1° Dommages causés par la Guerre aux personnes ..                                                                                                      | 56  |
| 2° Dommages causés par la Guerre aux biens .....                                                                                                       | 64  |
| 3° Les Bénéfices de Guerre .....                                                                                                                       | 71  |
| 4° Commissions diverses pour la liquidation de la<br>guerre .....                                                                                      | 73  |
| DEUXIÈME PARTIE. — <i>Le problème de la Nature de la Com-</i><br><i>mission : Etude interne</i> .....                                                  |     |
| <i>Chapitre I.</i> — Intérêt du problème et méthode pour<br>le résoudre .....                                                                          | 75  |
| <i>Chapitre II.</i> — Premier critérium de la Commission-<br>Juridiction ; son organisation .....                                                      | 99  |
| <i>Chapitre III.</i> — Deuxième critérium de la Commis-<br>sion-Juridiction : avant la décision : la Procédure                                         | 105 |
| <i>Chapitre IV.</i> — Troisième critérium de la Commis-<br>sion-Juridiction : la décision .....                                                        | 137 |
| <i>Chapitre V.</i> — Quatrième critérium de la Commis-<br>sion-Juridiction : après la décision : les recours                                           | 149 |
| I. — La décision peut-elle être attaquée ? .....                                                                                                       | 149 |
| II. — Premier trait caractéristique de la nature<br>du recours ouvert. Qui peut le former et quelle<br>est l'autorité de la décision qu'il entraîne .. | 152 |
| III. — Second trait caractéristique de la nature<br>du recours ouvert. Dans quels cas peut-il être<br>formé ? .....                                    | 161 |
| CONCLUSION .....                                                                                                                                       | 175 |
| BIBLIOGRAPHIE .....                                                                                                                                    | 179 |

Imprimerie A. LAPIED  
24, rue Monsieur-le-Prince, VI\*



